

Le Régime Electoral
DE LA
REPRÉSENTATION NATIONALE
EN ROUMANIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Economiques)

Présentée le Mardi 31 Mai 1927, à 2 heures

PAR

Ioan MACOVEI

Président : M. G. GIDEL.
Sufragants : { M. R. JACQUELIN.
 { M. L. LE FUR.

IMPRIMERIE
LES PRESSES MODERNES
45, rue de Maubeuge
Ateliers à Troyes (Aube)

1927

**LE RÉGIME ÉLECTORAL
DE LA REPRÉSENTATION NATIONALE
EN ROUMANIE**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547903_0038

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Le Régime Electoral

DE LA

REPRÉSENTATION NATIONALE

EN ROUMANIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Economiques)

Présentée le Mardi 31 Mai 1927, à 2 heures

PAR

Ioan MACOVEI

Président : M. G. GIDEL.

Suffragants : { M. R. JACQUELIN.
 { M. L. LE FUR.

IMPRIMERIE
LES PRESSES MODERNES
45, rue de Maubeuge
Ateliers à Troyes (Aube)

1927

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

L'amélioration du régime électoral est un problème qui a sollicité à toute époque les facteurs responsables du pays. Ceux-ci ont d'ailleurs compris que toute tentative de réaliser la démocratie était vaine, si l'on ne commençait pas par l'organisation du suffrage. En effet, on peut juger les tendances de l'Etat d'après les dispositions constitutionnelles concernant le recrutement des institutions représentatives ; aristocratique lorsque le droit de suffrage est réservé à une certaine classe d'individus qui, ayant seuls le droit d'élire, seront seuls représentés ; démocratiques, au contraire, par la participation de tous les citoyens à l'élection des représentants et l'exercice du Gouvernement par la majorité de la Nation. Ces derniers principes se trouvent à la base de toute constitution démocratique.

La Constitution étant le cadre indispensable de la vie nationale, si elle n'a pas su se modifier, se prêter aux évolutions nécessaires, se débarrasser des institutions anachroniques, une heure avant l'avènement d'une crise, par son manque d'adaptation et de souplesse, elle risque d'être pour le pays une source de graves difficultés. Il importait donc d'adapter la Constitution roumaine et les organes de gouvernement aux principes démocratiques que nous venons d'indiquer plus haut, constituant la base sur laquelle devait s'élever la Roumanie nouvelle. Elle

devait correspondre également à la vie sociale. Sinon, privée de ces principes et d'une véritable inspiration sociale, la Constitution n'ayant pas l'autorité nécessaire, n'eût pas résisté aux nombreuses attaques qu'elle aurait subies.

La guerre survenue, des problèmes nouveaux et impérieux se sont posés ; la défense nationale, les difficultés économiques ont rayé pour quelque temps du tableau de réformes constitutionnelles le problème électoral. Vers la fin de la guerre, le Parlement se remit à l'étude et ses travaux ont abouti à la révision constitutionnelle de 1917, en instituant le suffrage universel. Le parti libéral devait inscrire à son actif cette grande réforme, comme une des œuvres les plus importantes ; on peut dire qu'après avoir eu la gloire d'achever l'œuvre nationale, il a eu également la gloire de parfaire et d'achever, dans le cadre des grands principes démocratiques, l'œuvre constitutionnelle.

La Roumanie, après plus de cinquante années d'usage ininterrompu du suffrage censitaire — auquel nous avons destiné le premier chapitre de notre modeste ouvrage — possède depuis 1918 un régime électoral uniforme digne de son développement politique et économique, et comme nous aurons l'occasion de l'observer, un souffle plus puissant de justice et de fraternité circule dans la législation électorale, depuis la disparition du suffrage restreint.

Un organisme électoral, aussi compréhensif que possible par l'élargissement du suffrage, n'est qu'un moyen d'expression de la volonté nationale ; en tenant compte de cette considération les constituants de 1923 et le législa-

teur ordinaire de 1926, ont fait tous les efforts qui tendent à ce que cette expression devienne de plus en plus adéquate à la volonté exprimée. L'organisation particulièrement avancée du suffrage universel comporte des garanties indispensables comme le secret du vote, le vote obligatoire, la représentation des minorités, et enfin une grande innovation : la représentation des intérêts. Tous ces principaux rouages seront étudiés, dans notre ouvrage, à des titres différents, dans leurs principes, dans leur application, dans leurs résultats, en y ajoutant les critiques qu'ils ont soulevées ainsi que les modifications qu'ils ont subies dans la législation électorale.

Dans un régime représentatif comme le nôtre, par les nouvelles dispositions de la législation électorale, il fallait, et on a assuré, la représentation réelle et totale du pays, en tenant compte de l'existence de tous les éléments qui constituent la société moderne : individus et unions organiques, c'est-à-dire groupements professionnels. La Chambre des Députés devant représenter les individus, les besoins et les aspirations de la masse, cet ensemble d'idées, de sentiments, de volonté, constituant l'âme collective du pays, est élue au suffrage universel direct, par tous les citoyens groupés en circonscriptions électorales ; les opinions politiques du pays y trouvent leur représentation grâce aux rouages de la représentation de la minorité.

Dans la dernière partie de cet ouvrage, après avoir considéré le principe même de la dualité des Assemblées législatives, nous nous proposons d'examiner les différents modes de recrutement du Sénat qui est un corps de pondération et de compétence et auquel les constituants

roumains de 1923 ont attaché à juste titre une importance capitale. Par les éléments divers qui le composent, représentant du corps électoral, restreint aux électeurs âgés de 40 ans ; représentants des corps élus par le suffrage universel : conseils communaux et départementaux et des groupements professionnels : chambres de commerce et d'industrie, du travail, d'agriculture, et en plus, à côté de cet élément électif, les sénateurs de droit, le Sénat commence à devenir une synthèse de la vie et des forces sociales. Les associations qui unissent les hommes attachés à un même activité professionnelle, sont appelés à choisir parmi leurs membres, les représentants autorisés qui prennent leur place dans le Sénat. Devant l'évolution qui s'est produite dans les conditions de la vie politique, sociale et économique de la Roumanie, le constituant roumain n'a pu rester insensible et a essayé d'approprier le régime d'une assemblée politique, à la structure sociale et économique du pays.

En organisant de la sorte la représentation de la vie nationale, le constituant roumain a réussi d'assurer le pouvoir à la majorité du pays ; le contrôle exercé par les minorités et une représentation exacte de tous les éléments du corps électoral.

Malgré les nombreux risques d'erreurs, auxquels je n'ai certainement pas tout à fait échappé, j'espère avoir présenté aussi complètement que possible les principaux rouages du régime électoral, mais en laissant de côté beaucoup de détails et une partie de la procédure, je ne pourrais prétendre avoir exposé l'ensemble des institutions électorales roumaines. D'autre part, je me permets de trouver une excuse de l'insuffisance de mon travail,

dans le défaut des études roumaines consacrées à ce même sujet que j'ai traité surtout à l'aide de documents officiels, de certains débats parlementaires, et de journaux. Naturellement ce n'est pas une documentation complète et de plus, pour pouvoir juger la véritable valeur du régime, son opportunité, ses défauts comme ses qualités bien entendu, il fallait descendre dans l'arène de la vie politique. C'est là seulement qu'on peut observer les chocs des éléments que le régime a mis en contact et les résultats réels qu'il a fait naître.

Comme le dogme de la souveraineté populaire est la base de notre organisation politique actuelle on peut espérer que dans l'avenir ce dogme ira jusqu'au bout de ses conséquences logiques avec l'électorat des femmes prudemment expérimenté et nous regrettons qu'à l'heure actuelle nous n'ayions pas eu l'occasion d'indiquer que certains des desiderata y relatifs.

CHAPITRE PREMIER

LE SUFFRAGE CENSITAIRE

Je crois indispensable, pour mieux apprécier la grande réforme électorale donnée au pays par les Assemblées constituantes de 1917 qui ont introduit en Roumanie le suffrage universel, de faire d'abord un bref exposé historique des différents régimes électoraux qui ont précédé cette réforme.

Nous allons commencer par étudier très brièvement la situation politique des Principautés roumaines, avant la première Constitution roumaine de 1866, qui établit en Roumanie le régime électoral censitaire.

PARAGRAPHE I

L'Histoire de la représentation nationale avant 1866

Le régime politique sous lequel ont vécu les deux Principautés, qui ont formé par leur Union en 1859 la Roumanie, a été un despotisme presque absolu concentré entre les mains du Prince qui était le propriétaire nominal du territoire entier du pays. L'existence d'un « Divan domnesc », composé de nos Boyards, une sorte de « curia

regis » ne pouvait apporter qu'une très faible atténuation à ce régime et le pouvoir absolu du Prince resta la base du droit public roumain jusqu'au delà du seuil du XIX^e siècle, comme dans tous les pays ayant subi la domination turque. Ce « Divan » était seulement un conseiller du Prince et exerçait certains pouvoirs de justice à l'égard des conflits de propriété qui surgissaient entre les habitants des Principautés. Son origine n'était pas élective et les membres étaient agréées par le Prince. Il donnait quelquefois des conseils sur des questions politiques ou administratives mais qui ne s'imposaient pas à la volonté du Prince qui restait toujours libre de décider à sa guise.

Le règlement organique de 1831, met un frein à ce pouvoir absolu du Prince, en confiant à une assemblée élective « Obsteasca Adunare » le pouvoir législatif dans les deux Principautés. Le régime établi présentait les apparences d'un régime représentatif, mais ce n'était qu'un leurre. L'Assemblée législative n'était pas la représentation du pays, mais seulement celle d'une classe, car elle ne représentait que la classe des boyards et le haut clergé. Les membres de l'assemblée élective de Moldavie, de même que ceux de la Valachie, étaient élus par les Boyards, et parmi les Boyards, et rien que cette composition de l'assemblée suffisait pour faire du régime institué par le règlement organique, un régime qui était aux antipodes du régime représentatif, car il était plutôt représentatif de classe.

La « Obsteasca Adunare » était composée de 190 membres dont faisaient partie le Métropolite, les Evêques, 50 Boyards de premier rang, 73 de deuxième rang, 36 députés élus par les Boyards de chaque Département et

27 députés des corporations. Les conditions d'éligibilité des boyards étaient : être né boyard roumain et avoir 30 ans ; c'était l'âge demandé pour tous les membres de l'Assemblée.

La Convention de Paris de 1858 modifia cet état de choses. Quoique cette convention ne fût qu'un octroi des grandes puissances étrangères, — sous la garantie desquelles étaient placées les Principautés roumaines depuis le Traité de 1856 — et inspirée elle-même par un esprit aristocratique, elle peut être considérée comme un pas décisif du peuple roumain dans la voie du régime représentatif et constitue une date remarquable dans l'évolution de ce régime. Cette convention était beaucoup plus conforme à l'esprit de l'époque que le règlement organique, au point de vue de l'étendue des droits politiques. Il est à remarquer qu'une consultation nationale de toutes les classes avait été fixée pour la première fois en 1857.

Les représentants des grandes puissances garantes avaient décidé la convocation d'une assemblée nationale du peuple entier, pour que celui-ci puisse exprimer ses désirs et indiquer ainsi quel devait être le régime politique sous lequel il fallait vivre à l'avenir. Cette grande assemblée connue dans notre histoire sous le nom de « Divan ad-hoc » ne fut pas législative, mais seulement consultative. La consultation nationale de 1857 formula les vœux de la population roumaine sur lesquels la convention de 1858 dut discuter et élaborer la nouvelle organisation politique des Principautés.

Voilà maintenant très brièvement exposée ci-dessous, l'économie du système inauguré par la convention.

Il est vrai d'abord que le régime institué par la loi

électorale qui appliquait les principes de la convention de 1858, ne faisait plus aucune distinction de classe, comme jusqu'alors, mais il consacrait toutefois le privilège de la fortune et posait des conditions de cens qui ont eu pour résultat de restreindre le nombre des électeurs. Le corps électoral était partagé en trois collèges distincts : les électeurs primaires, les électeurs directs des districts, et enfin le collège des électeurs des villes.

Etaient électeurs primaires, les citoyens roumains de 25 ans accomplis, ayant un revenu foncier de 100 ducats au moins. Ces électeurs primaires choisissaient dans chaque arrondissement trois délégués, qui réunis au chef-lieu du département élisaient un député.

Etaient électeurs directs des départements, les propriétaires fonciers ayant un revenu foncier d'au moins 1.000 ducats. Ils élisaient directement deux députés par département.

Etaient électeurs directs des villes, les citoyens ayant un capital d'au moins 6.000 ducats (foncier, industriel ou commercial) et élisaient directement, en certaines villes trois députés, en d'autres deux ou un, suivant l'importance de la ville. A cause de ce cens très élevé exigé pour être électeur, dans la Valachie qui comptait une population de 2.500.000 habitants, il n'y avait que 2.394 électeurs, et en Moldavie pour 2.000.000 habitants il n'y avait que 1744 électeurs.

Le corps électoral ainsi composé devait élire une assemblée pour 7 ans, investie du pouvoir législatif qu'elle exerçait collectivement avec le Prince et avec une commission centrale. L'Assemblée était présidée par le Métropolitain qui, avec les Evêques de chaque principauté,

étaient membres de droit. Les conditions exigées pour être élu étaient d'avoir 30 ans et un revenu annuel de 4.800 francs.

Ce qui caractérise ce système, c'est la part très faible faite à la classe paysanne, dont la représentation était presque illusoire, car comme nous l'avons démontré, les électeurs primaires de district devaient justifier d'un revenu foncier rural de 100 ducats, ce qui équivalait à 1.200 francs, et était électeur direct quiconque avait un revenu foncier rural de 12.000 francs. Les paysans étaient loin de posséder de pareils revenus et la concentration des pouvoirs entre les mains de l'oligarchie terrienne était la conséquence de ce régime. Cet esprit d'exclusivisme et ce caractère aristocratique devaient rendre très difficile l'application du régime représentatif, organisé par la convention, surtout dans une époque où se préparait une transformation intégrale des conditions sociales et économiques du peuple roumain.

La classe des payans n'était représentée dans l'assemblée législative que par une minorité très faible de la population des campagnes. Ce vice important de la convention et la situation qu'elle créa, furent la cause initiale de la lutte qui eut lieu entre l'Assemblée élective et le Prince Cuza, lutte qui finit par le coup d'Etat du 2 mai 1864.

Ce coup d'Etat, avec d'autres conséquences graves, amena aussi l'abrogation de la convention de Paris quant à l'organisation du régime représentatif, qui fut remplacé par le statut du 2 juillet 1864. Ce statut créa tout d'abord une deuxième chambre, nommée « Assemblée pondératrice » et composé : 1° des membres de droit qui étaient le Métropolitain et les Evêques des deux Principautés, le

Président de la Cour de Cassation, et le plus ancien général de l'armée active ; 2° de 64 membres nommés par le Prince qui les choisissait, moitié parmi ceux qui ont occupé des hautes charges et dignités, moitié parmi les conseillers généraux du pays, un par district. Le Métropolitaine Primat était le président de droit de cette haute Assemblée et c'était le Prince qui nommait un vice-président de l'Assemblée.

Quant à l'assemblée élective elle subsistait mais l'organisation du corps électoral subit une profonde modification. Il y avait deux catégories de députés : des villes et des districts, donc deux grands collèges électoraux : le collège des villes et le collège des districts.

Chacun de ces deux collèges se composait d'électeurs directs de ville et départements et d'électeurs primaires.

Était électeur de ville ou de district direct, quiconque justifiait d'un revenu de toute nature de 1.200 francs. Était électeur primaire : 1° dans les collèges des villes quiconque, dans les villes de 3.000 à 15.000 habitants, payait un impôt de 80 francs et, dans les villes avec une population plus grande un impôt de 150 francs ; étaient également considérés comme électeurs primaires les patentaires jusqu'à la 5° classe inclusivement ; 2° dans les collèges de campagne quiconque payait un impôt de 48 francs.

Étaient électeurs du deuxième degré, sans justifier d'aucun cens ; les professeurs des Académies et des Collèges, les docteurs et les licenciés de toutes les Facultés, tous ceux qui avaient un diplôme délivré par l'Etat, les prêtres de paroisse, les instituteurs des écoles publiques, les chefs des écoles privées, les fonctionnaires civils et mi-

litaires en retraite qui recevaient une pension annuelle de 3.000 lei.

Dans les communes rurales, 50 électeurs primaires élisaient un électeur direct. Celles de moins de 50 électeurs étaient rattachées à une commune voisine.

Les électeurs de 2^e degré, tant dans les collèges de villes que dans les collèges de campagne, se réunissaient avec les électeurs directs au chef-lieu du district pour élire les députés.

Pour compléter l'exposé du système, il faut ajouter que l'élection des électeurs de 2^e degré se faisait au scrutin public et celle des députés au scrutin secret.

Les électeurs devaient être roumains et âgés de 25 ans.

Les conditions d'éligibilité étaient les suivantes : 1^o le député devait être âgé de 30 ans ; 2^o avoir un revenu de 2.400 francs, étaient exemptés de ce cens ceux qui occupaient de grandes charges publiques ; 3^o devait être roumain ou avoir obtenu la grande naturalisation.

Tel était le régime institué par le statut du 2 juillet 1864, qui était présenté comme une petite modification du système de la convention de Paris, mais qui en réalité modifiait de fond en comble la représentation nationale et le corps électoral.

Cette grande réforme a été très différemment jugée par les hommes politiques et historiens, selon les points de vue auxquels ils se plaçaient. Dans les débats de la Constituante de 1866 on voyait presque à l'unanimité les orateurs jeter l'anathème à l'œuvre du Prince Cuza et de ses collaborateurs. Cette attitude était, jusqu'à un certain point de vue, très explicable, mais le temps ne l'a pas modifiée et habituellement on présente cette réforme

constitutionnelle comme une réforme faite pour pouvoir donner une base légale à un régime d'absolutisme.

La réforme est loin de constituer un progrès dans la voie du régime parlementaire. La création d'une chambre haute avec des pouvoirs plus grands que la chambre basse et nommée, presque entièrement par le Prince, met suffisamment en évidence la tendance dont elle était imprégnée. Mais à un autre point de vue elle constituait un progrès immense en comparaison du passé.

Nous avons vu que sous l'empire de la convention de Paris la représentation nationale était plutôt une représentation de classes et l'immense majorité du pays n'était presque pas représentée, et nous avons vu à quel résultat aboutissait le système des électeurs à 12.000 francs de revenus. Or, le statut du 2 juillet 1864 élargit les collèges en abaissant le cens et en démocratisant ainsi le droit électoral.

Evidemment il y avait, même avec ce système, des citoyens qui restaient en dehors de la vie politique et des catégories de citoyens qui n'étaient pas du tout représentés ; mais le premier grand pas dans la voie de la nationalisation du pouvoir législatif était fait. La réforme contenait donc cette innovation salutaire et si elle ne contenait que celle-là elle était suffisante pour la légitimer ; l'institution des deux collèges des villes et des districts, qui faisait fondre dans le même acte les volontés des différentes classes de la société, est le grand fait de cette réforme.

Evidemment dans le collège lui-même les classes restaient encore séparées, car il y avait, d'un côté, ceux qui étaient électeurs directs et, d'un autre côté, ceux qui

n'étaient qu'électeurs primaires ; mais le bulletin de vote faisait disparaître cette distinction et devant l'urne on trouvait côte à côte le grand propriétaire de terres et le prêtre ou l'instituteur, ou un paysan plus aisé qui représentait les paysans travaillant sur la même terre. Dans ce grand acte la désignation du mandataire légal, la Nation, quoique imparfaitement, était néanmoins une et une était sa volonté.

Cette innovation était la seule qui ait pu amener la formation d'une conscience collective, d'une conscience nationale, la seule qui ait pu amener la disparition de l'abîme qui séparait et qui sépare encore les deux classes qui se trouvent au sommet et à la base de la pyramide sociale.

PARAGRAPHE 2

Le système censitaire de la Constitution de 1866

1866-1917

La Convention de 1858 avait été l'œuvre des étrangers; la Convention de 1864 avait été celle d'un homme et la Constitution de 1866 fut l'œuvre de la Nation elle-même et cette origine suffit pour expliquer en partie ses tendances libérales.

La Constitution de 1866, sur les bases de laquelle s'éleva la Roumanie moderne, posait, comme fondement de l'Etat, le principe de la souveraineté nationale. L'article 31 disait : « Tous les pouvoirs de l'Etat émanent de

« la Nation qui ne les peut exercer que par délégation. » Le principe du régime représentatif, comme essentiel à la nouvelle organisation, était contenu dans le même article. D'autre part l'article 32 proclamait : « La représentation nationale se divise en deux assemblées : le Sénat et la Chambre des Députés. »

Nous allons voir brièvement quel était le régime électoral en vertu duquel se recrutaient les membres de ces Assemblées.

Il faut dire tout d'abord que le régime électoral établi par la Constitution de 1866 a été modifié très légèrement, dans ses détails et non dans ses principes, en 1884, par une révision constitutionnelle ; pour éviter les répétitions et pour donner une image nette du système, nous allons l'exposer tel qu'il a été modifié par la constituante de 1884. Il est d'ailleurs resté en vigueur jusqu'à la révision constitutionnelle de 1917.

La Chambre des Députés était composée de 183 députés élus pour quatre ans.

Le corps électoral était divisé en trois collèges ; faisaient partie du premier collège tous ceux qui réunissant les autres conditions exigées par la loi, avaient un revenu foncier de 1.200 francs. Du deuxième collège faisaient partie tous ceux qui avaient leur domicile et leur résidence dans les villes et payaient à l'Etat un impôt annuel direct, de quelque nature qu'il soit, d'au moins 20 francs. Etaient exemptés du cens, dans ce deuxième collège : *a)* les professions libérales ; *b)* les officiers en retraite ; *c)* les pensionnaires de l'Etat ; *d)* ceux qui avaient terminé au moins leurs classes primaires. Du troisième collège faisaient partie tous ceux qui n'étaient pas élec-

teurs dans les deux premiers collèges et payaient un impôt, si faible qu'il soit, à l'Etat. Les électeurs de ce troisième collège, qui avaient un revenu foncier rural de 300 francs, au moins, et qui savaient lire et écrire, pouvaient voter à leur gré ou directement pour le député au chef-lieu, ou indirectement pour le délégué dans leur commune avec les électeurs qui ne savaient ni lire ni écrire et ceux qui n'avaient pas le cens exigé. Votaient également directement, avec dispense du cens : *a*) les instituteurs de village et les prêtres ; *b*) ceux qui payaient un fermage annuel d'au moins 1.000 francs.

Cinquante électeurs élsaient dans le troisième collège un délégué. Chacun de ces trois collèges votait séparément. Il faut ajouter que sur 183 députés qui composaient la Chambre, il y en avait 145 élus par les deux premiers collèges, et 38 élus par le troisième.

La circonscription électorale pour la Chambre, de même que pour le Sénat, était le district et le nombre des députés à élire variait d'un district à l'autre, de sorte que un électeur élsaient plusieurs députés à la fois. Seulement pour le deuxième collège de la Chambre la circonscription était la ville.

Le Sénat était composé de 121 membres, dont 9 de droit et 112 élus pour huit ans et renouvelés, par moitié, tous les quatre ans par tirage au sort.

Les membres de droit étaient : le Prince héritier du trône à l'âge de 18 ans, le Métropolitain, les Evêques diocésains.

Pour être élu sénateur, en dehors des conditions de jouissance de droit prévues pour les députés, il fallait : *a*) être âgé de 40 ans ; *b*) avoir un revenu quelconque de

9.400 francs, avec dispense de cens pour : les anciens députés et les anciens sénateurs qui ont fait partie des deux législations, les généraux de l'armée et les ministres ou représentants diplomatiques, ceux qui ont occupé pendant trois ans la fonction de président de Cour à la Cour de Cassation ou à la Cour d'Appel, ceux qui avaient un diplôme de docteur ou de licencié et qui ont exercé leur profession pendant six ans au moins, et les membres de l'Académie roumaine.

Le corps électoral pour les élections sénatoriales était divisé en deux collèges. Le premier collège était composé de tous ceux qui avaient un revenu foncier, rural ou urbain de 2.000 francs. Dans ce collège étaient dispensé du cens toutes les catégories de citoyens que la Constitution dispensait de cens pour être élus sénateur.

Le deuxième collège se composait de tous ceux qui avaient un revenu foncier, rural ou urbain d'au moins 800 francs, ainsi que les commerçants et les industriels qui payaient une patente de 1^{re} ou de 2^e classe. Étaient dispensés du cens ceux qui possédaient un diplôme de docteur ou de licencié en droit, philosophie, ès-lettres, ès-sciences ; les magistrats ayant exercé leur profession pendant six ans ; les ingénieurs, les médecins, les professeurs des écoles de ville, enfin les pensionnaires qui recevaient une pension annuelle d'au moins 1.000 francs.

L'Université de Jassy et celle de Bucarest formaient chacune un collège spécial composé de leurs professeurs titulaires et élaient un sénateur ; les autres sièges étaient répartis comme il suit : 60 sénateurs pour le premier collège et 50 pour le deuxième. De même que pour la Chambre, le nombre des sénateurs à élire pour les col-

lèges de chaque district variait ; l'électeur nommait tous les sénateurs qui étaient attribués au collège de son district.

Telle fût l'organisation de ce que les constituants de 1866 appelaient « le suffrage universel mitigé » ; une loi électorale votée en même temps régla les questions de détail quant à la mise en pratique du système.

Nous pouvons résumer le système électoral ci-dessus exposé. Pour le Sénat, le corps électoral était exclusivement composé d'une aristocratie terrienne ; laissant de côté les sénateurs de droit, 60 sénateurs étaient donc élus par ceux qui avaient un revenu immobilier de 2.000 francs et 50 par ceux qui avaient un revenu immobilier de 800 francs ; les quelques éléments étrangers introduits dans ces deux collèges, ou ceux qu'on a l'habitude de nommer l'élite intellectuelle, ne changeait en rien son caractère, car cette élite n'était qu'une infime minorité. Pour le deuxième collège seul ce caractère aristocratique terrien était un peu altéré par la présence des grands industriels et des grands commerçants. Mais cette altération a eu lieu sur une échelle très réduite car jusqu'alors du moins la grande industrie et le grand commerce exercés par les nationaux n'étaient qu'à leur commencement. Ce furent donc les grands propriétaires terriens auxquelles s'associaient les propriétaires d'immeubles urbains, qui éli-saient le Sénat et comme dans ces deux catégories de propriétaires, c'était le premier élément prédominant, et comme, d'autre part, les sénateurs de droit avaient un rôle très effacé, la haute Assemblée n'était qu'une assemblée représentative de la grande classe des propriétaires ruraux.

C'était d'ailleurs dans l'intention des constituants d'en faire une « Assemblée territoriale », mais cette expression n'était juste que pour moitié, car une seule partie du territoire était représentée à savoir celle occupée par les grands propriétaires, tandis que la propriété moyenne et la petite propriété, se trouvant entre les mains d'une population de 5 millions de paysans, ne l'étaient pas. D'autre part, ces 5 millions de paysans n'étaient pas beaucoup plus avantagés dans la représentation à la Chambre.

Pour la Chambre des Députés, des 183 membres dont elle était composée, 75 étaient élus par les électeurs du premier collège, c'est-à-dire par ceux qui avaient un revenu foncier de 1.200 francs ; c'était donc toujours aux propriétaires terriens auxquels appartenait déjà intégralement le Sénat, qu'appartenait presque la moitié de la Chambre. En réduisant les 60 sièges qui étaient attribués au deuxième collège des habitants de ville, il ne restait donc que 38 sièges qui étaient attribués au troisième collège.

Voilà donc les grandes lignes du régime électoral, caractérisé par la restriction du droit de suffrage législatif aux citoyens payant une certaine quotité d'impôts et à ceux ayant une certaine capacité culturale, qui a duré depuis la mise en vigueur de la première Constitution roumaine de 1866, jusqu'à sa révision de 1917.

Vue d'ensemble sur ce système

Ce système était tout d'abord un système de séparation de classes. Nous avons vu comment le statut de 1864 avait inauguré la voie salutaire de l'union des classes ; les

constituants de 1866 crurent bien faire en revenant en arrière et organisèrent un système qui fatalement devait conduire à approfondir la séparation des classes sociales, car cette séparation qui existait en fait, a été consacrée en droit et sanctionnée par les institutions organiques.

Ce système perfectionnait le régime des classes en l'amplifiant même, car au sein de la même classe il introduisait des catégories et chaque catégorie pesait dans la balance politique, ce qu'elle pesait dans la balance économique. L'exagération de ce principe aboutit fatalement à ce résultat : de cinq catégories d'électeurs qui nommaient les deux assemblées du pays, il y en avait trois qui se recrutaient presque exclusivement parmi les propriétaires terriens et urbains. Une catégorie qui se recrutait parmi les habitants de ville et une seule qui se recrutait parmi la population rurale. Voilà donc ce que les constituants de 1866 entendaient par le « suffrage universel mitigé »; ainsi le système, non seulement renforçait les barrières naturelles qui existaient entre les classes, non seulement séparait politiquement ceux qui étaient séparés économiquement, mais il rendait même injuste et inique, dans son application, ce principe représentatif de classes.

Il le rendait injuste parce que plus la classe était nombreuse, moins elle était représentée et plus elle était réduite, plus elle était représentée ; il transformait ainsi la majorité du pays en minorité politique et formait la majorité politique de la minorité du pays. Il le rendait inique car au lieu d'aider le faible contre le fort il forgeait une arme de plus à la disposition de celui-ci contre celui-là.

C'était donc une inégalité assez grande que celle qui

existait à l'époque de la première constituante, entre la classe des propriétaires et celle des paysans, et qui était le produit d'une longue évolution historique. La nouvelle inégalité politique ne fit que l'accentuer. Ce qui constituait encore une des caractéristiques de ce système, c'est qu'il n'offrait pas des privilèges politiques pour toutes les richesses mais seulement pour les richesses immobilières. Ainsi, le possesseur de quelques centaines de mille lei de valeur mobilières, n'était pas électeur ni au Sénat ni dans le premier collège de la Chambre, à moins qu'il soit commerçant ou industriel ; il ne votait qu'au deuxième collège du Sénat ; tandis que le propriétaire d'une terre lui rapportant 2.000 lei de revenus, votait dans le premier collège du Sénat et également dans le premier de la Chambre.

Voilà donc comment se présentait, au point de vue purement théorique, l'organisation du régime électoral faite par la constituante de 1866, remanié par celle de 1884 et aboli par celle de 1917.

Enfin, il faut dire quelques mots sur une première objection que pouvait susciter ce système : comment s'accordait le principe de la souveraineté nationale, posé par l'article 31 et qui précisait que « tout pouvoir émane de la Nation », avec la réalité de fait créée par ce système et qui n'était autre chose que le gouvernement par la minorité du pays.

Si nous nous plaçons du même point de vue que les auteurs qui soutiennent que le droit de vote est une fonction sociale, nous pourrions admettre qu'il était nécessaire de faire une sélection de ceux qui étaient chargés de cette fonction ; néanmoins la question serait toujours de sa-

voir jusqu'où pouvait s'étendre cette sélection et il resterait alors à savoir si on était encore sur le terrain de la souveraineté nationale lorsqu'on arrivait, grâce au principe de la sélection, à confier la fondation d'électeur à la minorité de la Nation dont la loi s'imposait à l'immense majorité.

Il nous reste à dire quelques mots d'une des conséquences politiques et sociales de ce régime électoral pratiqué pendant plus de 50 ans. L'application du système électoral que nous venons d'exposer, a eu pour premier résultat le développement du plus terrible fléau du régime représentatif : la candidature officielle.

Beaucoup d'hommes politiques et de publicistes ont cherché l'origine de ce mal ; les uns en accusaient la grande centralisation de l'Etat roumain, les autres voyaient l'origine du mal dans le caractère de l'électeur lui-même. Certainement ces éléments comme tant d'autres, contribuaient dans une large mesure à la persistance et au développement du fléau. Mais la cause primordiale et surtout son intensité devait être recherchée, à mon avis, dans le système électoral qui lui servait de cadre.

La candidature officielle telle qu'elle sévit en Roumanie, se trouve en germe dans l'organisation du système électoral. En effet, il n'est pas difficile de prévoir ce qu'étaient les élections, quand les représentants de la Nation devaient être élus par des collèges restreints, formés de quelques centaines d'électeurs et même, quelquefois, de quelques dizaines et quand ces électeurs, grâce à une organisation de forte centralisation, se rencontraient à chaque pas avec les fonctionnaires du Gouvernement. Qu'est-ce que pouvait être la résistance d'un collège com-

posé de 100 électeurs, lorsqu'on mobilisait contre lui toute la hiérarchie administrative qui était transformée pendant les élections en une vaste agence électorale. Notre administration tout entière n'était qu'un immense appareil électoral.

La plupart des critiques contre le suffrage universel dissimulent en même temps un regret, adressé comme un hommage plus ou moins platonique, à l'ancien suffrage censitaire. La fraude, la corruption, la violence, loin d'être le triste monopole du suffrage universel, était en Roumanie inséparable du cens. Au lendemain de chaque élection, sous ce régime, quel que fût le parti vainqueur, on entendait les mêmes récriminations ; des deux côtés de la Chambre on se reprochait la fabrication de faux électeurs, les distributions d'argent, d'aliments ou de boisson, les billets marqués, etc. Les scènes scandaleuses étaient très fréquentes aux jours d'élection : les électeurs étaient embrigadés, conduits militairement au scrutin et obligés de voter à bulletin ouvert et de le montrer à un contrôleur avant de le déposer dans l'urne ; puis venait la vengeance contre ceux qui avait osé émettre librement le vote que leur dictait leur conscience. Les candidats devaient toujours supporter les frais des transports et des dîners électoraux et sans parler de leur répercussion fâcheuse sur la moralité et la dignité des élections, de pareilles pratiques avaient pour résultat de réserver les candidatures à une ploutocratie ; l'inconvénient était d'ailleurs spécial à la Chambre des Députés puisque l'éligibilité au Sénat supposait déjà une fortune considérable. Une élection se brassait comme une affaire et dans beaucoup de départements on ne cherchait pas un candidat

capable, mais un candidat disposé à faire les sacrifices indispensables au succès de l'élection. D'ailleurs les électeurs nourris, abreuvés, pris en automobile devant leurs portes, ne se considéraient aucunement comme engagés envers le candidat qui avait fait les débours, ce n'était pas de la corruption, c'était des dépenses naturelles, normales, consacrées par l'usage, mais par le contrôle du bulletin avant de le déposer dans l'urne, on peut deviner les conséquences qui suivaient.

Il n'était pas rare que l'absence de dignité morale se traduisit par un défaut de dignité extérieure ; la violence était souvent la compagne de la fraude. Contrairement à ce que l'on pourrait peut-être attendre, les élections en Roumanie donnaient lieu à beaucoup plus de désordre sous le régime censitaire que sous celui du suffrage universel.

Il se trouve aujourd'hui des publicistes et des hommes politiques pour regretter la disparition des incidents animés pendant les élections et ils voient dans le calme du scrutin, qui date en réalité de la généralisation du suffrage, un symptôme fâcheux d'indifférence politique. Il y a dans cette impression une sorte de romantisme politique très peu justifié.

Les fraudes individuelles se doublaient par des fraudes administratives ; le Gouvernement disposait des subventions du budget, des fonctions, des places, des distinctions, des titres, des rubans, de toutes les influences de pouvoir enfin, pour acheter les consciences et payer les services électoraux. Chaque électeur avait le juste sentiment de la valeur de sa voix et entendait en tirer tous les partis possibles.

Le suffrage restreint a été certainement plus vénal que le suffrage universel.

En somme, le régime censitaire était le gouvernement d'une classe et c'est là le principal reproche que l'on pouvait lui faire. Cette classe avait ses défauts et notamment celui de se qualifier elle-même « l'élite de la Nation » la partie la plus intelligente et la plus libre, la plus capable de juger les mesures utiles. Mais c'était précisément cette croyance qu'elle détenait le monopole des aptitudes gouvernementales, qui justifiait son insistance à défendre son oligarchie.

Avec tous ses inconvénients, c'est un fait que sous le régime censitaire la Roumanie a connu une période particulièrement brillante d'indépendance nationale, de grandeur morale et de prospérité matérielle. Tous les progrès que le peuple roumain devait aux bonnes intentions des classes dirigeantes, aussi bien que ceux dont l'avait fait bénéficier la marche de la civilisation, le développement de l'instruction, la diffusion de la fortune, avait créé un état social nouveau, auquel n'était plus adapté le régime politique cinquantenaire. De cette contradiction était né, au milieu de la prospérité matérielle et de l'éclat de la civilisation, une sorte d'engourdissement, de stagnation des idées, de désaffection des Gouvernés pour le Gouvernement, un malaise enfin, précurseur de la révision constitutionnelle de 1917.

Les masses avaient d'ailleurs fini par se former un idéal pour la réalisation duquel le suffrage universel était un corrolaire nécessaire. Un feu menaçait... les sages devaient le prévenir. Une réforme donc qui s'imposait depuis longtemps, la réforme agraire, apparaît à présent

plus impérieuse ; les partis politiques commencent à s'é-mouvoir et sous la poussée des sociologues, des écono-mistes, des écrivains et même des hommes politiques, et peut-être grâce aussi au contingent politique, projettent et inscrivent dans leur programme l'amélioration de la situation des paysans, en les rendant propriétaires par le partage des terres.

Et enfin, le droit de suffrage est autre chose qu'un corollaire ; il est en lui-même un but. Le suffrage uni-versel correspond à une telle idée de justice qu'il fallait l'établir alors même que la politique qui en résulterait ne serait pas meilleure.

Le régime censitaire devait disparaître et il a juste-ment disparu en 1917 ; en constatant qu'il a fait son temps on doit ajouter qu'il a eu son utilité et sa grandeur. Et quand le régime censitaire commença à décliner, il sut se relever par une des plus grandes de ses actions : il eut le mérite de comprendre que l'heure était venue pour ab-diquer.

*
* *

Dans ce schéma général de l'histoire que nous avons exposé, on relève une évolution du suffrage qui se mo-difie lentement enfermé dans les étroites barrières, soit des conventions antérieures qui ont disparu en 1866, soit de la première constitution roumaine, barrière qui dis-paraissent définitivement à cet égard, par l'introduction du suffrage universel en 1917.

CHAPITRE II

LE SUFFRAGE UNIVERSEL

La Roumanie a eu, jusqu'à la veille de la guerre, un des régimes électoraux les plus restreints de tous les pays constitutionnels. La survivance de l'édifice censitaire a été due au parti conservateur qui se montrait toujours adversaire de toute transformation constitutionnelle et particulièrement de l'extension du droit de suffrage. La réforme électorale, par l'unification des collèges et la généralisation du suffrage, c'est à dire le suffrage universel, a été inscrite, dans les dernières années qui ont précédé la guerre, dans le programme du parti libéral. L'idée de réforme avait acquis une force irrésistible dans le pays ; le régime censitaire devait disparaître parce qu'il écartait des urnes la plus grande partie de la population et qu'on ne pouvait plus repousser complètement les paysans de la gestion des affaires publiques et étouffer politiquement leurs voix, alors que l'on était à la veille de leur demander la rançon du sang.

La volonté générale dans un pays constitutionnel comme le notre à gouvernement représentatif, ne pouvait être la volonté de quelques milliers d'électeurs, seuls électeurs sous le régime censitaire ; une fraction minime du pays ne pouvait pas représenter dans les consultations électorales, les vœux du pays entier et tous les citoyens

sans distinction de classe, de richesse, de situation sociale ou matérielle, devaient être appelés à l'exercice de la politique. Il fallait faire disparaître l'institution anachronique du suffrage censitaire. Le parti libéral a formellement réclamé, jusqu'à la veille de la révision constitutionnelle, comme mesure d'application immédiate, le suffrage absolument universel.

Le vœu de la réforme électorale comme conséquence de la révision constitutionnelle, a été émis pour la première fois en 1914 dans les Assemblées législatives roumaines. Ce vœu fut immédiatement suivi par la dissolution des Chambres. Les Chambres qui sont sorties alors des élections générales ont eu, en outre de leur pouvoir ordinaire, le pouvoir constituant et elles devaient procéder à la révision constitutionnelle à la majorité exceptionnelle de deux tiers. Mais les circonstances créées par la guerre mondiale déclanchée à cette époque, obligèrent les Chambres roumaines d'ajourner l'accomplissement de la révision constitutionnelle. Ce n'est qu'à Jassy, en 1917, que cette question fut reprise.

Les Assemblées constituantes inscrivirent le principe du suffrage universel dans la Constitution roumaine, en remplaçant les art. 57 à 64, par les termes suivants :

« La Chambre des Députés se compose de députés élus
« par les citoyens roumains majeurs, par suffrage universel, égal, direct, obligatoire et secret, sur la base de la
« représentation de la minorité. »

La Constitution nouvelle de 1923 a repris les mêmes termes en permettant ainsi aux corps de citoyens d'exprimer directement la volonté de la Nation et a organisé la composition des Assemblées représentatives d'une ma-

nière complexe, pour répondre plus ou moins exactement à la structure de la Nation qu'elles doivent représenter. Ainsi le corps électoral roumain se compose depuis 1917 de tous les citoyens roumains majeurs de 21 ans, de sexe masculin, non frappés d'incapacité ou d'indignité.

Le droit de suffrage n'a plus depuis 1917 aucun caractère censitaire et il est accordé à tous ceux qui remplissent la condition d'être citoyen. Le caractère essentiel du vote universel est l'égalité et au scrutin tous les citoyens qui remplissent les conditions exigées par la loi, sont égaux ; les différences de fortune, de naissance, de culture, n'ont plus aucune valeur en matière d'élection. Le suffrage du plus riche citoyen compte autant que le suffrage du plus humble paysan. Un autre caractère du suffrage actuel est d'être direct, c'est-à-dire que les citoyens exercent personnellement, d'une manière directe, sans déléguer un représentant chargé d'élire le député. C'est une garantie de plus contre les abus qui se faisaient avec les délégués toujours contraints de voter avec le gouvernement.

Mais en accordant le suffrage universel, chaque citoyen doit être une personnalité consciente, autrement ce droit serait injustifié et inutile. Le corollaire nécessaire à cette réforme électorale devait être et fût la réforme de l'enseignement, pour rendre à tous les citoyens la possibilité d'exercer consciencieusement leur droit de suffrage et de conquérir un état économique et moral meilleur.

L'enseignement accélère indubitablement la formation de la conscience politique et individuelle ; mais celle-ci se forme aussi par un processus moins rapide, sous l'ac-

tion de ses facteurs sociaux que la collectivité libre et progressive fournit à la connaissance individuelle. Naturellement c'est une question de temps et de méthode. En tous cas, le suffrage universel sans réduction au minimum des illettrés, constitue un danger pour l'Etat. L'instruction élémentaire peut être une méthode accélérée pour l'acquisition de la capacité politique ; l'action des facteurs politiques est d'autre part une méthode longue, qui lentement mais sûrement, atteint le but de la formation d'une capacité politique individuelle. A côté de ces facteurs qui exercent leur influence et contribuent à la formation de la conscience politique, dans une démocratie jeune et où l'électorat constituait, il y a quelques années, le privilège d'une seule classe, nous estimons qu'on ne peut dénier au service militaire l'efficacité d'un puissant facteur d'éducation populaire, qui peut bien être considéré comme un substitut adéquat de la culture minime exigée aujourd'hui. Et cet argument pourrait servir à ceux qui craignent l'extension du suffrage universel à cause des inaptitudes des électeurs en ce qui concerne l'intérêt public.

Pendant le service militaire le citoyen apprend le culte de la patrie et des institutions ; la connaissance des provinces, la communauté de vie avec de nombreux compagnons d'autres provinces, l'instruction et l'éducation formées dans l'armée sont autant de conditions qui ouvrent l'esprit et éduquent l'intelligence même des plus incultes. De plus, le service militaire est un devoir social ; celui qui a su dignement l'accomplir pendant le temps prescrit peut être présumé apte à l'exercice d'un droit politique.

L'extension du suffrage a servi dans notre pays à rac-

courcir la distance entre le corps électoral et le corps social, à faire disparaître la défiance envers le pouvoir et à ne pas tout attendre du Gouvernement. Quant l'orbite politique est plus vaste et qu'on y entre sans privilèges ou exclusions arbitraires, alors germe le sentiment et l'idée de l'Etat même dans les classes inférieures.

L'expérience a transformé et transformera complètement l'imagination populaire en lui faisant valoir l'Etat et non la classe, le Gouvernement et non le Ministre, les finances et non le fisc, l'armée et non la caserne, le travail et non le salaire et, par dessus tout, la Patrie et sa défense. Un effet probable de la réforme après une certaine expérience pourra être un réveil de nouveaux courants politiques qui seuls peuvent susciter la véritable organisation des partis.

Le constituant roumain ne s'est pas borné à proclamer seulement le principe, mais il a organisé des garanties touchant l'exercice du droit de vote que nous allons étudier maintenant, nous réservant d'examiner dans un chapitre à part, la grande garantie touchant au groupement des électeurs, c'est à dire la représentation de la minorité.

PARAGRAPHE I

Les garanties du suffrage universel

Section A. — Les incapacités électORALES

Le suffrage en Roumanie est non seulement universel, mais encore égalitaire et unitaire. Tous les Roumains mâles et majeurs de 21 ans sont électeurs, chacun a une

voix. Malgré cela, il y a certains individus auxquels l'électorat ne peut être reconnu ; ceux frappés de certaines déchéances ou d'incapacité.

En multipliant avec un grand luxe de détails, il est vrai, le nombre des incapacités, la dernière loi électorale du 27 Mars 1926 cherche à moraliser le suffrage universel en éliminant les électeurs jugés inaptes.

En élargissant le cercle des incapacités contenues dans le décret-loi de 1918, elle ne fait que développer un principe qui s'impose à une législation électorale aussi large qu'en soit la base : le droit de participer à la désignation de la représentation nationale ne peut être accordé qu'aux individus qui fournissent certaines garanties de moralité et d'honnêteté. C'est une exigence particulièrement nécessaire dans un régime démocratique où certaines garanties sont supprimées. Le cens étant rejeté, au lieu de demander à l'électeur des gages matériels, il faut exiger de lui des gages moraux. D'autre part, elle se rattache à cette idée juste, que certaines personnes se sont placées elles-mêmes en dehors de la vie publique et ne sont plus dignes de prendre part à l'exercice de leurs droits politiques.

C'est au fait de l'indignité que s'attache le législateur roumain, tout d'abord, en décidant que l'individu ayant prouvé sa malhonnêteté, sa perversion du sens moral, sa dégradation sociale, ne doit jamais être admis à voter et, à plus forte raison, à être représentant du peuple.

Nous énumérons ci-dessus les cas de déchéances et d'indignité prévus par la loi électorale, dans ses articles 26 et 27 :

1° Les condamnés pour crime.

2° Les condamnés pour délits : vol, escroquerie, abus de confiance, soustractions commises par les dépositaires de deniers publiques ou pour attentat aux mœurs prévus par les art. 332 à 336 du Code pénal roumain.

3° Tous ceux qui ont été condamnés pour spéculation illicite et les condamnés pour délits électoraux prévus par la loi actuelle. La durée de l'indignité et de l'interdiction du droit de vote, dans ces deux cas, est fixé par la loi au maximum de 10 ans, si l'auteur n'est pas un récidiviste.

4° Ceux condamnés pour actes de trahison ou d'espionnage ;

5° Les individus condamnés à l'emprisonnement pour certaines infractions à la loi pour le recrutement de l'armée ou pour le fait de s'être rendus volontairement impropres au service militaire ou de s'être soustraits au recrutement.

6° Les individus privés de leurs droits civil et politique par suite de condamnation soit à des peines afflictives ou infâmantes.

7° Tous ceux condamnés définitivement, après la déclaration d'union à la Roumanie des provinces libérées, pour conspiration ou rebellion contre l'armée roumaine ou les dépositaires de l'autorité de la force publique.

8° Les militaires condamnés par la justice militaire à dégradation ou pour désertion.

9° Sont déchus de leurs droits politiques les tenanciers de cabarets et de maisons de jeux condamnés définitivement.

Ne sont pas indignes d'être électeurs ou élus ceux

condamnés pendant la guerre par les autorités autrichiennes ou hongroises, dans les provinces libérées, avant l'Union.

Il est indispensable de tenir compte, en cette matière, des lois d'amnistie qui, périodiquement, viennent restituer le droit électoral à des foules d'électeurs condamnés; la dernière en date est celle de janvier 1927 à l'égard des coupables de délits politiques et électoraux.

Sont incapables d'être électeurs, ceux qui sont mis sous interdictions ou conseils judiciaires et ceux en état de faillite déclarée et non réhabilités.

Enfin, suivant l'art. 28, les militaires en service actif, de l'armée de terre et de mer, ne peuvent pas voter ni être élus. Mais ceux-ci ne sont pas privés du droit électoral ; ils sont seulement dans l'impossibilité momentanée de l'exercer ; ils en conservent la jouissance.

Telle est l'économie générale du système des incapacités et des indignités. On ne peut nier la constitutionnalité de ce système et son utilité de donner une base morale à l'exercice des droits électoraux, sans avoir exagéré le nombre des incapacités par comparaison aux législations étrangères. En tout cas, la législation roumaine ne porte atteinte aux conséquences du suffrage universel, elle ne fait qu'éliminer les citoyens dont les sentiments sont sûrement subversifs pour l'ordre social et moral.

Section B. — Les listes électorales

La loi électorale pose le principe que, pour pouvoir exercer le droit électoral, les citoyens roumains qui rem-

plissent les conditions exigées, doivent être inscrits sur la liste électorale de la commune respective. Tous les individus majeurs de 21 ans pour les élections à la Chambre des Députés, et âgés de 40 ans pour les élections au Sénat et qui ne sont pas frappés de l'une des incapacités ou indignités indiquées, ont la jouissance de l'électorat. Ils n'en ont pas l'exercice, autant qu'ils ne figurent pas sur les listes électorales.

Le législateur roumain a organisé l'inscription sur la liste électorale, soit d'office, soit sur la demande de l'électeur. La nouvelle loi électorale consacre, dans son article 23, le principe de la permanence des listes électorales, en décidant qu'elles feront l'objet d'une revision annuelle. Les listes électorales, pour les élections législatives, sont dressées dans chaque commune par la délégation permanente du Conseil municipal si les élections communales sont déjà effectuées, ou par la commission intérimaire, toujours sous la surveillance du maire, dans les communes rurales avec la collaboration du notaire.

Les listes sont susceptibles de révision dans le mois de décembre pour y inscrire tous ceux qui ont acquis dans l'année le droit d'être électeur et y rayer tous ceux qui, pour une raison quelconque, ont perdu ce droit. La mairie doit tenir un registre de toutes les décisions et modifications opérées. La liste électorale modifiée et définitivement établie doit être publiée, pendant le mois de janvier, pour que tout électeur puisse en prendre connaissance. Pendant ce délai tout électeur de la circonscription électorale peut former des réclamations ou des contestations contre les modifications affichées. La raison

pour laquelle le législateur a autorisé tout électeur à former une réclamation, apparaît clairement ; la régularité des listes électorales touche à l'intérêt collectif et il faut que tout citoyen puisse saisir la juridiction pour assurer l'application exacte de la loi. Le législateur a sagement agi en donnant le recours à tout électeur de la commune.

Les réclamations et les contestations sont jugées par le juge de paix jusqu'au 1^{er} mars de chaque année; ils communiquent le résultat au plus tard jusqu'au 15 mars aux mairies respectives, pour faire inscrire les modifications dans le registre électoral. Le juge de paix en premier ressort statue sur la question de savoir si les conditions exigées par la loi sont remplies. Il ne prononce pas de condamnation et ordonne seulement la radiation ou l'inscription. Les contestations sont jugées d'urgence dans la Chambre du Conseil. La décision du juge de paix est rendue en dernière instance et n'est susceptible que d'un recours devant le tribunal du département. Les listes électorales ainsi établies sont publiées définitivement et toutes les élections qui seront faites jusqu'au 1^{er} janvier de l'année suivante, auront lieu sur leur base. Aucun électeur n'est admis à voter sans présenter sa carte d'électeur délivrée conformément à la liste électorale. Les juges de paix communiquent au bureau électoral départemental, le nombre des électeurs de la circonscription, conformément aux listes électorales, et celui-ci procède à la distribution des cartes d'électeur.

Quant aux élections sénatoriales, le préfet du département ou les conceillers communaux ou départe-

tements élus, et les présidents des chambres professionnelles pour leurs membres, remettent au bureau électoral départemental un tableau comprenant les électeurs qui composent les collègues sénatoriaux.

Section C. — Le vote obligatoire

La masse est formée par des électeurs favorables aux idées d'ordre et de pacification sociale, mais si peu habitués à sacrifier à l'accomplissement d'un devoir social les exigences de leurs occupations ou de leur égoïsme, qu'ils désertent les urnes pour ne pas sacrifier une partie de plaisir ou une antipathie d'ordre privé. L'abstention est le plus souvent une lâcheté gravement préjudiciable aux candidats qui représentent des idées de modération et de justice, tandis qu'elle fournit une idée indirecte aux partis moins sérieux. Il fallait donc endiguer la marée montant de l'abstention.

L'initiative des partis politiques et des comités électoraux peut y aider; mais le concours de la loi et de ses sanctions positives est indispensable dans notre pays. Le principe de l'obligation de vote a été introduit dans les élections politiques par l'article 57 de la Constitution révisée en 1917 ; il a été de nouveau consacré par la constitution du 23 mars 1923 et la nouvelle loi électorale prévoit des sanctions contre les abstentionnistes.

La loi électorale a rendu, pour toutes les élections, le vote obligatoire sous la sanction suivante : les électeurs qui n'exercent pas leur droit de vote, sans excuse légale, seront punis d'une amende civile de 500 lei qui sera

prononcée par le président du bureau électoral et inscrite dans le procès verbal des opérations électorales. Pour les électeurs des collèges sénatoriaux, les conseils municipaux et départementaux et les chambres professionnelles, l'amende est de 10.000 lei et la loi n'admet des excuses, sauf les cas de force majeure.

La condamnation prononcée par le président du bureau électoral est exécutoire autant qu'elle n'a été attaquée en appel devant le juge de paix. Les maires sont obligés d'afficher la liste des électeurs condamnés dans une place ostensible.

Il va sans dire que l'abstention est parfois justifiée par des causes légitimes, une maladie, une absence forcée, une infirmité. La loi électorale admet la possibilité d'éviter ces sanctions, en obligeant les électeurs empêchés d'exercer leur droit de vote, de présenter une excuse quelques jours avant l'élection, au président de la section de vote, c'est à dire au juge de paix, ou après la condamnation pour empêcher l'exécution de l'amende. Le législateur n'a pas trouvé nécessaire une énumération limitative de causes d'excuse. Il a laissé le juge libre dans son appréciation et celui-ci s'inspirant des circonstances locales, apprécie d'une façon plus humaine et plus sûre.

La décision du juge est susceptible d'appel en 10 jours de la prononciation et, en cas de condamnation par défaut, dans un délai de 10 jours de la notification du jugement.

La statistique montre que parmi les abstentionnistes cités en justice, le plus grand nombre est acquitté après avoir fourni des excuses valables.

L'application de ce principe d'obligation de vote a donné des résultats remarquables, en augmentant le nombre des électeurs de fait.

Malgré ce principe d'obligativité et de ces sanctions prévues par la loi électorale, les abstentions ont été très nombreuses en atteignant même un chiffre considérable aux dernières élections du 25 mai 1926. Il y avait, dans le pays entier, un nombre de 3.496.814 électeurs inscrits sur les listes électorales, dont seulement un nombre de 2.600.000 ont exprimé leur vote. C'est donc un chiffre considérable de 900.000 électeurs environ qui ne se sont pas présentés aux urnes; naturellement la plupart de ceux-ci ont présenté leur excuses légales, quant au reste, il constitue un symptôme de l'indifférence politique répandue peut-être, à cause de la modicité de l'amende et d'autre part, l'électeur ne va pas au vote spontanément pour accomplir un devoir civique. Il lui faut des excitations extérieures et celles de la presse ou la propagande électorale faite à la veille des élections, ne suffisent pas. Il faudrait développer les connaissances sur les devoirs civiques par tous les moyens : conférences, brochures, etc., et aggraver les sanctions pécuniaires pour ceux qui ne présentent pas d'excuse légale et sont touchés par l'indifférence politique. Un fait qui encourageait les abstentionnistes, fut qu'après l'élection on juge la peine inutile et le gouvernement, en remportant la victoire électorale, accorde l'amnistie.

L'efficacité de l'amende prévue par la loi électorale ne tient pas tant à l'importance pécuniaire, qu'à la flétrissure, qui s'attache à une peine même minime prononcé par un tribunal répressif. Le juge appelé à pronon-

cer la peine est, en première instance, le président du Tribunal, et en appel le juge de paix.

Enfin, si l'électeur négligent est un abstentionniste impénitent, après une troisième récidive, je crois qu'il faudrait qu'on lui enlève définitivement ses droits politiques. Il a montré suffisamment, par son dédain, et son indifférence systématiques, le peu de prix qu'il y attachait.

Cependant, l'obligativité du vote a soulevé des objections, suivant lesquelles il fallait laisser l'opinion seule travailler à la correction des mœurs politiques et favoriser seulement l'action des comités, des organisations locales et des ligues. Une de ces objections prétend que l'abstention est quelquefois justifiée par des raisons sérieuses, en dehors de celles prévues par la loi comme excuses. Il peut se faire que ni les candidats, ni les programmes présentés, aucun ne satisfasse l'électeur. N'est-il pas excessif de l'obliger, malgré tout, à donner sa voix à un candidat qui lui déplaît ? Je crois que non, car entre plusieurs candidats déplaisants, il y a chance pour que l'un s'écarte moins que les autres de l'idéal rêvé. Mieux vaut voter pour celui-là que de s'abstenir, et pour cela la loi doit l'obliger à voter.

Le mot d'ordre est souvent donné par les partis qui ne présentent pas de candidats, pour voter en faveur de candidats dont le programme s'approche le plus du leur. Dans cette hypothèse ceux qui présentent l'objection ci-dessus, soutiennent que s'il s'agit d'un électeur difficile qui repousse toujours avec la même énergie et une égale répugnance tous les candidats, la loi ne peut l'obliger à voter pour l'un d'eux et ceux-ci disent que ce qui résulte

de l'obligativité du vote ce n'est pas que chaque électeur vote pour l'un des candidats, mais qu'il paraisse le jour du scrutin et qu'il dépose un bulletin dans l'urne.

Mais si parmi les abstentionnistes il y en a quelques-uns qui ne votent pas faute d'un candidat qui leur plaise, combien plus nombreux sont ceux qui désertent les urnes par apathie, par lassitude ou par égoïsme, et qui n'entendent pas sacrifier, de loin en loin, quelques heures de leur liberté et de leurs préoccupations personnelles. Non seulement alors la volonté nationale n'est pas connue, mais les trop nombreuses abstentions peuvent en fausser l'expression, en déplacent la majorité. Ainsi, à mon avis, l'obligation de vote n'est pas illusoire ; l'électorat est un droit qui s'exerce dans l'intérêt de la société et par conséquent le législateur devait en réglementer l'exercice et le rendre obligatoire.

Section D. — Le vote secret

Le vote doit être secret pour être sincère et libre. Si le vote est public, la peur, l'ambition, les plus mauvais instincts de l'âme humaine disputeront à la raison, à l'amour du bien général le libre choix des électeurs. Celui-ci craindra de s'aliéner une clientèle, de nuire au développement de ses affaires ; celui-là ne voudra pas se séparer ostensiblement d'un ami, d'un parent, d'un patron, d'un bienfaiteur, un troisième céderait à la pression d'un agent électoral ou d'un fonctionnaire qui lui promet quelques faveurs administratives. Le vote secret, au contraire, calme les préoccupations légitimes et rassure les lâches timidités.

Donner à l'électeur une certitude absolue que la divulgation de son vote est matériellement impossible, c'est le rendre plus capable de s'inspirer exclusivement des raisons de conscience.

La Roumanie est entrée dans la voie du vote secret depuis 1866 et toute la législation électorale, jusqu'à la dernière loi de 1926, prescrit formellement le secret du vote. C'est une garantie des plus importantes du suffrage universel puisque sous tous les régimes politiques les électeurs sont plus ou moins dépendants du gouvernement qui les régit ou exposés à une pression qui revêt toutes les formes. Mais rien ne serait plus facile en pratique que de violer le secret du vote, car la disposition légale pourrait être facilement éludée si le législateur ne l'avait pas entourée des plus sérieuses garanties.

D'après les dispositions de la loi électorale, l'électeur reçoit son bulletin des mains mêmes du président du bureau au moment où il se présente pour voter. Ces bulletins sont tous semblables entre eux et chacun d'eux porte les noms de tous les candidats, disposés en plusieurs colonnes, suivant le nombre des listes en présence. L'électeur qui vient de recevoir son bulletin des mains du président se rend dans un compartiment disposé à cet effet près de la salle de vote et qu'on nomme isoloir ; cette pièce est comparable à une cabine téléphonique. Là, seul, l'électeur appose le sceau sur la liste pour laquelle il désire voter. Il remet alors son bulletin au président en présence des assistants et du délégué des candidats après l'avoir plié en quatre. L'électeur ne peut pas déplier son bulletin en sortant de l'isoloir ; s'il le fait, le

président lui reprend le bulletin déplié, qui est aussitôt annulé, et l'oblige à recommencer son vote.

Avec ce système, le secret et la liberté de vote paraissent être sauvegardés. L'électeur est laissé à lui-même, soustrait, au moment du choix décisif, aux influences de la rue et aux sollicitations des agents électoraux. Rien ne peut révéler le secret de son vote. Il use du droit de suffrage en son âme et conscience.

D'autre part, la composition du bureau de la section de vote est une garantie sérieuse ; il est toujours présidé par un magistrat qui est assisté des délégués et des assistants de tous les partis politiques en présence, et toutes les opérations antérieures, ainsi que le dépouillement, se font sous leur surveillance. Puis le bulletin officiel et uniforme garantit le secret du vote, au moment où l'électeur met son bulletin dans l'urne et au cours du dépouillement.

Toutes les règles matérielles ne seraient efficaces si elles n'étaient pas appliquées par un personnel indépendant, c'est pourquoi on a choisi en conséquence, pour diriger les opérations électorales, les personnages qui par profession sont présumés indépendants et ont le souci du droit, de la légalité et de la justice. Ce sont les magistrats de l'ordre judiciaire qui président toutes les opérations électorales. Comme nous l'avons montré, la régularité des opérations est garantie par la présence des délégués ou des assistants, qui ne sont que des témoins que les partis peuvent désigner dans toutes les sections de vote, et qui siègent dans le bureau électoral à côté du président. Ils assurent le contrôle réciproque, la loyauté et la sincérité des opérations électorales.

Tout le monde constate une amélioration indiscutable sur l'ancien état de choses et c'est une conséquence de la loi la réduction en Roumanie des occasions de fraudes électorales. C'est un avantage considérable que l'électeur se voit libre, que ni la corruption, ni la pression, ni l'intimidation ne puissent agir à coup sûr, et que tout le monde ait la conviction que les résultats proclamés correspondent effectivement au nombre de bulletins qui ont été déposés dans les urnes.

PARAGRAPHE II

Une réforme souhaitable : le vote des femmes

Les Roumains, comme tous les latins d'ailleurs, bien qu'entourant la femme d'une auréole, se sont montrés assez peu disposés à lui accorder les droits politiques. Cela ressort particulièrement des débats qui eurent lieu lors de l'élaboration de la Constitution roumaine de 1923, lorsque l'on a fait à la femme les plus beaux éloges, sans que toutefois les constituants roumains aboutissent à consacrer l'affranchissement électoral de la femme.

L'attribution de l'électorat politique aux femmes, qui gagne de plus en plus la faveur publique dans les sociétés anglo-saxonnes et dans les pays à constitution moderne comme l'Allemagne et la Tchéco-Slovaquie, ne semble pas intéresser au même degré l'opinion roumaine. Dans notre pays, il est plus commode de laisser aux réunions et aux collègues féministes le soin d'approfondir le sujet

et d'escompter d'avance, avec une ironie dédaigneuse, les exagérations que ces assemblées ne manquent pas de commettre. En négligeant les plaisanteries dont se contentent les unes et les vues systématiques dont abusent les autres, la question peut être ainsi posée : en Roumanie la femme est-elle appelée par ses aptitudes et par sa mission particulière à exercer d'une façon utile le droit de l'électorat politique ?

La question du vote des femmes est avant tout une question de justice. Il est bien sûr que la démocratie se reconnaît à ceci qu'elle considère le droit au suffrage comme un droit appartenant à la personne humaine, indépendant des circonstances matérielles, économiques ou sociales, où celle-ci peut se trouver. Le vrai principe démocratique exige que tout individu raisonnable soit investi d'une parcelle du pouvoir politique qui lui permette d'affirmer et de protéger sa personnalité. Les constituants roumains, bien qu'ayant reconnu la justesse de ces principes, et bien qu'ayant proclamé comme un dogme sacré le suffrage universel, s'empressèrent d'en exclure la moitié, en se qualifiant ainsi eux-mêmes comme inconséquents.

Rien ne prouve que la femme soit moins capable que l'homme d'une attention soutenue, moins habituée que lui à s'incliner devant les prescriptions de la justice, de l'intérêt général, qu'elle ait moins de discernement et de tact, moins de jugement et de sens pratique, que sa conscience soit moins élevée et moins délicate. Rien ne prouve même que la faculté de la femme soit moins appropriée que celle des hommes aux devoirs de la vie publique. Donc, au point de vue de la capacité, rien ne s'oppose à

l'affranchissement électoral de la femme et la justice devrait être faite. De plus, le suffrage universel ne suppose pas une capacité.

Semblable à l'homme par ses aptitudes intellectuelles, la femme a une mission qui lui est propre, le gouvernement du foyer domestique. Tandis que l'homme travaille ordinairement au dehors, assure par un labeur ininterrompu la subsistance et le bien-être de la famille, s'occupe des relations extérieures, participe à la vie publique, la femme administre la maison, prend soin des enfants, développe en eux la vie du corps et celle de l'âme, fait régner au foyer l'ordre, la décence, la bonne entente et l'esprit de conservation. C'est ainsi du moins que le rôle respectif des époux a été compris dans tous les temps et ces règles fondamentales, sur lesquelles repose encore l'organisation de la famille, ne sont point de celles que l'évolution puisse emporter, sans entraîner du même coup un ébranlement de la civilisation.

Aussi, ne convient-il pas de confier aux femmes des fonctions qui, par leur nature ou par leurs obligations indirectes qui en découlent, détourneraient les épouses et les mères de la conduite domestique et les amèneraient à transporter une partie de leur vie sur le forum. Par conséquent, elles ne devraient être appelées à siéger dans les assemblées législatives.

Quant à l'électorat, les choses se présentent autrement. L'obligation de prendre part à des scrutins qui ne se renouvellent ordinairement qu'à des intervalles assez longs, n'est point assurément une fonction absorbante qui puisse par elle-même obliger la femme à n'être plus, que par intermittence, la gardienne vigilante du foyer. L'exercice de

l'électorat ne porterait aucunement atteinte à la mission sociale de la femme que nous venons d'exposer, ne présenterait des inconvénients sérieux, au contraire, offrirait des avantages, et aux plus, l'expérience des autres pays nous enseigne que, s'il ne faut pas trop espérer de l'émancipation politique des femmes, elle apprend surtout qu'il n'y a rien à en craindre.

Mais toutes les femmes devenues électrices se contenteront-elles d'aller discrètement, tous les quatre ans, déposer dans l'urne le bulletin qui les fera concourir à l'élection des députés et sauront-elles, sitôt ce devoir accompli, reprendre à la maison la place qu'elles ne quitteront plus avant l'élection suivante ? Quelques-unes ne voudront-elles pas prendre part aux actes préparatoires du scrutin, à ses campagnes désordonnées où se dépense souvent, en pure perte, tant d'activité, à ces réunions publiques où ne règnent d'ordinaire ni la délicatesse, ni le bon sens, ni la dignité ? Toutes ces prévisions obligeraient le législateur à procéder avec certaines précautions. S'il est vrai que quelques-unes des conséquences de l'électorat politique peuvent devenir une sorte de mirage tentateur qui leur fera oublier les devoirs du foyer, il est également certain que l'éducation peut les prévenir contre cet écueil et les amener à remplir avec certaines convenances ces obligations qui n'ont rien d'incompatible.

Le mieux serait, pour préparer les mœurs à cette conciliation désirable, de ne pas conférer d'un coup l'électorat à toutes les femmes, mais de faire entre elles des distinctions justifiées par l'expérience, la culture et la responsabilité. La femme n'exercerait, en général, le droit de suffrage, que par l'entremise de son mari. Pour les

femmes revêtues, à défaut du mari, de la qualité de chefs de famille, elles pourraient exercer personnellement le droit de suffrage ; les veuves, les filles majeures et aînées, les femmes mariées dont le mari est absent, interdit, ou déchu de la puissance paternelle.

La justice, semble-t-il, recevrait un commencement de satisfaction par ce système. Naturellement, sur ce terrain, on a proposé et on propose encore beaucoup de systèmes, tous se caractérisant par le fait d'être incomplets. La solution logique et intégrale, juste et durable, représentée en France spécialement par M. J. Barthélemy, serait, naturellement, d'accorder l'électorat aux femmes dans les mêmes conditions qu'aux hommes, mais dans cet ordre de choses délicat s'impose de procéder avec mesure et d'expérimenter, en quelque sorte, une réforme avant de l'admettre dans toute son ampleur. L'idée la plus répandue est celle d'un suffrage capacitaire, c'est-à-dire d'appeler à la gestion des affaires sociales certaines femmes qui seraient qualifiées par la capacité, par l'intérêt, par l'âge, en accordant le droit électoral à certaines femmes d'élite dirigeant une industrie, un commerce, diplômées par les Universités ou exerçant des professions libérales. Mais ce système aurait le défaut d'un régime capacitaire en général. D'abord les vices particuliers du régime capacitaire, pour les femmes, coexistant à côté d'un régime de suffrage universel pour les hommes ; les classes populaires se plaindraient de voir doubler l'influence de la classe capacitaire, c'est-à-dire de la classe bourgeoise ; les femmes non électrices auraient le sentiment qu'elles sont exclues et il y aurait beaucoup de mécontentement sans qu'il y ait beaucoup plus de justice.

D'autre part, il ne faudrait pas faire de sauts en matière politique, on devrait commencer par admettre les femmes aux élections locales, pour passer ensuite aux départements et s'élever enfin à l'électorat parlementaire. Il est bon d'appeler successivement les femmes à des degrés de plus en plus élevés de la vie politique, afin que, dans le degré inférieur, elles fassent un apprentissage dont les fautes et les inexpériences auraient moins de graves répercussions ; ce serait naturellement une étape et le but final serait de participer à toutes les élections qui sont aujourd'hui le privilège de l'homme et en effet c'est par l'élection parlementaire que les femmes pourront le mieux rendre service à elles-mêmes et à la société.

Parmi les partis politiques en Roumanie, ce fut le parti national-paysan qui formula une réforme à cet égard dans son avant-projet de Constitution. Cet avant-projet, dans son art. 41, exprimait que l'Assemblée des Députés sera composée de députés élus par les citoyens roumains sans distinction de sexe, donc l'électorat serait accordé à toutes les femmes, sans distinction ni de capacité, ni d'âge. Dans ce système, les femmes voteraient à côté des hommes et pour les mêmes autorités. De cette façon, disait-on, la justice recevrait une satisfaction complète et le suffrage universel ne serait plus envisagé incomplètement.

Si nous passons à la législation positive, le législateur roumain n'a pas condamné complètement le principe d'égalité politique des deux sexes ; l'émancipation politique des femmes a son début dans l'éligibilité. Les femmes, en vertu de la loi d'organisation et d'unification administratives, sont admises à être membres des conseils muni-

cipaux urbains ; elles y sont cooptées par les membres élus des conseils. Le législateur roumain leur a apporté cette prérogative, avant même qu'elles eussent exercé, pour la première fois, leur droit d'électrices. C'est la seule réforme féministe réalisée d'ailleurs en Roumanie et qui marque le premier pas dans la voie de l'émancipation politique de la femme. Partout où les femmes ont été cooptées aux conseils communaux, elles ont rendu des services sérieux en matière d'hygiène sociale, et de moralisation des services publics.

Nous souhaitons que les résultats obtenus sur le terrain local puissent servir d'argument à l'extension des droits politiques des femmes en leur accordant l'électorat aux domaines local et parlementaire.

CHAPITRE III

LES ELECTIONS A LA CHAMBRE DES DEPUTES ET LA REPRÉSENTATION DES MINORITÉS

Le problème si complexe de l'organisation du suffrage comporte l'institution des garanties diverses et, à côté de celles que nous avons déjà exposées jusqu'ici, il nous reste la plus importante : celle de la représentation des minorités.

L'idéal est une représentation qui désigne, autant que cela se peut, l'image réduite mais fidèle du pays. Il ne s'agit pas d'obtenir la représentation de toutes les opinions absolument ; seules doivent être représentées celles qui sont assez répandues, qui comportent des partis organisés, qui groupent une quantité de voix telle que l'on doit en tenir compte.

La représentation des minorités politiques, car il s'agit d'elles, peut se faire par différents systèmes. Il faut distinguer pour cela, entre la représentation des minorités et la représentation proportionnelle, cette dernière étant si l'on veut comme une filiale ou plutôt une évolution de la première. La simple représentation des minorités fut jugée timide et vieille et le Gouvernement roumain, auteur du décret-loi du 14 novembre 1918, adopta la représentation proportionnelle. Si, en effet, au com-

mencement, lors de son élaboration, il avait semblé qu'une représentation équitable fut suffisante pour la minorité, la logique parut bientôt exiger que les candidats des différents partis bénéficient des sièges attribués à chaque circonscription suivant le nombre d'adhésions que chacun avait rencontrées.

Ce n'est la vaine satisfaction de posséder un système électoral d'apparence scientifique, qui a fait adopter par les constituants roumains la représentation des minorités. Les causes qui ont déterminé cette réforme sont de deux sortes : les unes générales et que nous étudierons d'abord, ont trait au mauvais fonctionnement et à l'injustice du système majoritaire ; les autres, particulières à la Roumanie.

Depuis 1866 la Roumanie pratiquait le scrutin de liste majoritaire ; dans chaque collège électoral, des sièges étaient attribués aux candidats qui avaient obtenu la majorité des suffrages ; si, au premier tour de scrutin, la majorité absolue n'était pas atteinte, un second tour avait lieu, et les sièges étaient alors répartis à la majorité relative. On conçoit quel résultat inadmissible donnait un tel système. Tout d'abord le scrutin majoritaire était un scrutin d'écrasement ; il annihilait la minorité et donnait à la majorité une puissance excessive. Avec un pareil procédé une partie considérable d'électeurs, qui pouvaient aller jusqu'à la moitié moins 1 de la Nation légale, ne se trouvaient pas représentés et on ne pouvait concevoir que la moitié plus un des électeurs imposaient leur volonté, et les lois faites par eux, à l'autre moitié du pays. La tyrannie du système majoritaire a donné toujours — il y a de nombreuses preuves dans l'Histoire — l'occasion aux

nombreux et graves conflits politiques qui ont ébranlé l'existence même des Etats.

D'autre part, il arrivait, par suite de la répartition du vote, que la majorité parlementaire ne représentât en réalité que la minorité, non seulement du corps électoral, ce qui était le cas en Roumanie sous le régime censitaire, mais même la minorité des votants. Il suffisait pour cela qu'un parti obtint de très faibles majorités dans la plupart des circonscriptions électorales, et qu'un parti adverse eût de très fortes majorités dans la minorité des circonscriptions. A ces résultats, il est vrai, on a opposé ce fait qu'il s'établissait une certaine compensation dans le temps ; tantôt, c'était un parti qui profitait de ces injustices du scrutin, tantôt c'était un autre. Malgré l'alternance périodique de despotisme, si l'on peut ainsi dire, ce n'était pas la liberté ; deux iniquités au sens contraire ne créaient pas la justice.

Dans les circonscriptions où se rencontraient plus de deux partis et où aucun de ces partis n'avait obtenu la majorité, il y avait alors ballottage. Dans ce cas un second tour de scrutin avait lieu, mais seuls pouvaient s'y présenter les candidats ayant obtenu le plus de suffrages au premier tour et les sièges étaient accordés à une majorité relative.

Le système majoritaire n'avait pas seulement le grave inconvénient d'être contraire à la sincérité du régime représentatif, il avait encore un autre défaut, suivant les circonstances, celui d'aviver les passions politiques ou au contraire d'engendrer l'apathie du corps électoral. Cela était particulièrement grave dans un pays où, comme en Roumanie, avant la naissance du parti socialiste, il ne

se trouvait que deux partis en présence et à peu près de force égale ; le parti conservateur et le parti libéral. Dans ce cas, il suffisait quelquefois à l'un d'eux de quelques voix pour avoir la majorité absolue et, par suite, pour accaparer tous les mandats, et dès lors on était tenté d'user de tous les moyens, même les moins recommandables, pour conquérir les quelques voix qui assuraient la majorité.

Avec un pareil système, on arrivait à voter moins pour un parti que contre un autre. Les périodes électorales devenaient des périodes de troubles où toutes les passions étaient déchainées. C'étaient une lutte de chacun contre tous et de tous contre chacun, lutte acharnée, impitoyable, ténébreuse, mêlée, au bout de laquelle le plus écrasait le moins, avec la stupide et muette brutalité des chiffres. Dès lors il n'y avait plus de promesses, de calomnies, de corruption, qui ne fussent pas mises en jeu pour capturer les suffrages ; et, comme le disait un écrivain américain, ce n'était plus la vertu mais la corruption qui était nécessaire dans ces élections.

C'était pour ainsi dire un devoir professionnel pour le candidat d'exploiter les passions, de répandre les calomnies, de faire naître les discordes ; c'était pour lui une obligation de gagner de son côté certains électeurs peu scrupuleux, au prix de quelques sacrifices d'argent et de promesses fallacieuses. Une influence très grande était donnée ainsi à cette partie corrompue du corps électoral, dont l'appoint était nécessaire pour gagner la bataille quand les deux partis en présence étaient à peu près égaux.

Ainsi tous les partis, lors des discussions de la revision

constitutionnelle, s'accordaient pour condamner le régime existant et pour déclarer impossible le maintien du statu-quo. Mais si tous étaient d'accord pour déplorer la situation alors en vigueur, tous ne s'entendaient pas sur le remède à employer. Les uns se prononçaient en faveur du scrutin uninominal, d'autres demandaient l'adoption de la représentation proportionnelle. Finalement, ce furent ces derniers qui l'emportèrent.

La représentation proportionnelle a été parfaitement concevable en Roumanie. Elle a été réalisée parce qu'elle conserve tous les avantages du scrutin de liste et en supprime les plus graves inconvénients et apparaît historiquement comme le remède sorti des excès même de la brutalité du scrutin majoritaire. Par elle la législation est entrée sans arrière pensée dans la voie de la justice électorale.

Par la représentation proportionnelle il ne s'agit plus d'aboutir à une élection par la majorité absolue des votes, mais d'accorder à chaque groupement d'opinions une part des sièges proportionnelle à sa force numérique dans le pays.

*
* *

Le Parlement, dans un pays démocratique, a une double mission : celle de contrôle du Gouvernement et celle de légiférer ; gouverner est possible avec les seuls principes majoritaires, le pays peut tous les quatre ans, lors des élections, montrer s'il approuve ou non la politique suivie. Mais le Parlement a une autre mission, celle de légiférer, comme nous l'avons dit, et la loi n'est pas seulement un acte de souveraineté, elle doit être encore une

règle de justice ; gouverner c'est obéir à un parti ; légiférer, c'est rechercher la vérité juridique, économique et morale. Il est difficile au pays d'exprimer son opinion sur les lois sans caractère politique et, comme on le dit, justement, les ministères passent, les lois restent, et il est rare qu'une Chambre détruise l'œuvre de sa devancière ; aussi est-il nécessaire de mettre en présence, lors de l'élaboration de la loi, toutes les variétés de l'opinion nationale.

Il semble d'ailleurs que la représentation proportionnelle, et comme nous le verrons dans le système actuel roumain, dégage une majorité suffisante pour assurer le fonctionnement du régime parlementaire. Et cela se passe plus particulièrement en Roumanie où la pression officielle assure le succès des candidats gouvernementaux.

La représentation proportionnelle, en représentant les partis d'après le nombre des voix qu'ils ont obtenu, peut être regardée comme un baromètre politique capable de révéler l'état exact de l'opinion. La lutte s'élève d'autre part au-dessus des personnes, pour devenir une lutte de programme où les intérêts généraux passent au premier plan. Et rien de plus simple et de plus facile que ce principe de la représentation proportionnelle. Tandis que le principe majoritaire, appliqué jusqu'en 1917, consacrait l'omnipotence de la majorité ou plutôt du parti au pouvoir et prétendait, dans une circonscription électorale, attribuer tous les sièges à pourvoir au parti le plus fort, la représentation proportionnelle, au contraire, répartit les sièges entre les différents mouvements politiques ayant pris part aux élections, proportionnellement au nombre d'électeurs qui se sont prononcés pour chacun d'eux.

Par ce système, il ne s'agit pas d'obtenir la représentation de toutes les opinions absolument ; seules doivent être représentées celles qui sont assez répandues, qui comportent des partis organisés, qui groupent une quantité de voix telle que l'on doit en tenir compte. Et comme l'a dit J. Stuart Mill dans son ouvrage sur le Gouvernement représentatif publié en 1861 : « dans une démocratie réellement égale, tout parti, quel qu'il soit, doit être représenté dans une proportion non pas supérieure, mais identique à ce qu'il est. Une majorité d'électeurs devrait toujours avoir une majorité de représentants ; mais une minorité d'électeurs devrait toujours avoir une minorité de représentants, — la minorité devrait être représentée, aussi complètement que la majorité ». L'existence d'une opposition est non seulement la vie des gouvernements constitutionnels, mais encore la garantie et la certitude d'un contrôle réel des actes de l'autorité.

La Représentation Proportionnelle avec le scrutin de liste

Dans le système du suffrage universel, les constituants roumains pouvaient adopter ou le scrutin uninominal ou le scrutin de liste. Mais ils se sont rendu compte que l'application minima de la représentation proportionnelle est très difficile avec le scrutin uninominal et que son application plus parfaite suppose des circonscriptions plus grandes, au moins équivalentes aux départements du pays, et en même temps le scrutin de liste, puisque dans un

régime normal de représentation proportionnelle le vote émis par l'électeur est avant tout un vote pour une idée politique, pour un parti. Le Parlement comprit que l'opinion publique n'admettait pas l'introduction du scrutin uninominal et que, après les épreuves que venait de traverser le pays, il fallait donner à la représentation politique une base beaucoup plus large et vraiment nationale.

Les premières discussions sur la revision constitutionnelle qui ont eu lieu dans les Chambres roumaines, réunies à Jassy à cause de l'occupation de Bucarest par l'armée ennemie, avaient dressé les partisans les uns contre les autres, partisans du scrutin d'arrondissement uninominal et partisans du scrutin de liste. Ceux-ci triomphèrent avec une crasante majorité et pour eux voter aux élections législatives consistait à donner son adhésion à un programme politique. Toute la législation électorale roumaine porte la marque de cette conception : l'électeur choisit non entre des personnalités mais entre des programmes, il vote pour une liste et non pour des candidats, il vote pour une liste considérée donc comme symbole de son opinion et de son parti.

Dans un pareil système, la représentation est établie complètement sur la base des opinions et même sur celle des partis politiques organisés avec des programmes politiques.

Dans l'état dans lequel se trouve notre organisation politique, il a paru évident aux constituants que le scrutin de liste et sa conséquence, le système de la concurrence des listes, étaient la plus juste et la plus morale solution. D'ailleurs ce système de scrutin de liste était déjà appliqué en Roumanie, aux élections communales,

dans les communes rurales et urbaines, sauf les chefs-lieux de départements.

En effet, le scrutin de liste s'adresse à la pensée politique du pays, il s'applique à dégager les luttes électorales, il assure dans la limite du possible la subordination des intérêts particuliers à l'intérêt général et, d'autre part, la corruption par l'argent et aussi par les promesses, la pression administrative deviennent plus difficiles.

Sous le système majoritaire les illustrations des minorités n'avaient pas leurs sièges, ils ne couronnaient plus les assemblées et il fut préférable alors, ce que le constituant roumain a consacré, que les minorités tiennent de la loi elle-même la certitude d'être toujours représentées, comme le veut la justice. Chacune d'elle doit avoir le sentiment d'être défendue, sans quoi le régime parlementaire ne leur apparaît plus comme l'expression de la volonté nationale, mais comme un instrument forcé et oppressé.

La représentation proportionnelle avec le scrutin de liste rend nécessaire la constitution de grands partis et supprime les groupes multiples dont l'existence est une entrave au bon fonctionnement du régime parlementaire. En montrant le jeu de véritables intérêts des électeurs, en mettant un frein à la fantaisie des candidats, en remettant le régime parlementaire dans la bonne voie, elle est une sorte de désarmement, elle dégage le mandat des élus des intérêts particuliers, elle fait engendrer des partis puissants à programme précis. Enfin, elle diminue les causes d'entraînement en donnant plus de garantie, plus de poids, au vote de l'électeur.

Avec la représentation proportionnelle, surtout en Rou-

manie, les électeurs sont sûrs que leur suffrage n'est plus sans valeur et les vaincus n'ont plus, comme sous l'ancien régime électoral, une sensation d'humiliation et d'écrasement.

Le scrutin de liste par département est le mode de votation d'après lequel chaque électeur est appelé à nommer autant de députés qu'il en a été affecté au département pris comme circonscription électorale. Ce mode multiplie le droit de chaque électeur et il l'exalte en lui permettant de contribuer à la nomination de plusieurs représentants. Il favorise les grands courants d'opinions et permet d'avoir l'expression sincère de la volonté du pays, car il donne aux élections une signification politique plus grande ; c'est en effet le scrutin des idées. Les questions des personnes passent au second plan, l'électeur se décide sur des programmes.

Quant au député, il se ressent de son origine ; il est plus libre vis-à-vis de l'électeur, il n'est plus leur commissionnaire et il peut avoir, par conséquent, en vue les intérêts généraux. Il se constitue ainsi des majorités compactes et stables, qui rendent possible le fonctionnement du régime parlementaire.

Enfin, il moralise le scrutin ; comme nous l'avons dit, avec lui plus de corruption électorale — c'est seulement un principe — un département coûterait trop cher à acheter.

Une autre conséquence de l'introduction de ce système c'est que la clientèle électorale a changé un peu de physionomie ; le parti politique intervient. C'est alors au parti que l'électeur témoigne de la fidélité et c'est du parti qu'il attend les avantages qui sont d'ailleurs peu difficiles

à réaliser, au point de vue des intérêts particuliers des électeurs, tandis que sous le régime antérieur, l'électeur avait confiance en son député, parce qu'il s'occupait de ses affaires particulières.

Ce qui est plus intéressant dans ce système, c'est qu'il favorise les pactes entre les partis opposants ; aux élections législatives du 25 mai 1926, dans la plupart des départements, fut conclu un pacte entre le parti paysan et le parti national de Transylvanie. Les candidats des deux partis ont figuré sur une liste commune. Ce pacte a d'ailleurs entraîné, un peu plus tard, la fusion complète des partis mentionnés.

En général l'avantage réalisé c'est que les minorités sont moins sacrifiées et que le système est d'un maniement plus facile.

Même avec tous ces avantages, ce système est susceptible de certaines objections. Le scrutin de liste serait un système adéquat à une vie sociale plus développée, dans une démocratie plus vieille que la nôtre ; il suppose l'existence de partis sains et disciplinés et d'un vif mouvement d'idées. Le scrutin uninominal aurait été peut-être plus adéquat dans un pays comme le nôtre à une démocratie jeune, puisqu'il serait en même temps un instrument de décentralisation et d'éducation civique. Ce fut l'opinion du chef du parti paysan, qui se prononça lors de la discussion de la loi électorale, pour le scrutin uninominal, dans des circonscriptions moins étendues que les départements.

On reproche en même temps à ce système de falsifier le gouvernement représentatif qui implique, avant tout,

la confiance parfaite de l'électeur à l'égard de l'élus, auquel il lui transmet tous ses droits.

Le scrutin de liste présente aussi une autre injustice à l'égard des électeurs ; leurs droits ne sont pas les mêmes suivant qu'ils votent dans une circonscription plus ou moins grande ; un électeur vote pour l'élection de trois ou quatre députés dans un département déterminé, tandis qu'un autre vote pour quinze à vingt députés dans un autre département, ce qui est tout à fait injuste puisque en contradiction absolue avec l'égalité des citoyens en face de l'urne, conséquence naturelle du principe de la souveraineté nationale et du suffrage universel.

L'électeur qui ne sait ni lire ni écrire ne peut voter qu'à selon les signes qui distinguent les listes et il est obligé de voter une liste entière, même s'il n'a pas confiance dans tous les candidats de cette liste ; sa conscience et sa volonté sont forcées au profit des candidats qui n'ont ni sa confiance ni sa sympathie. Par conséquent, ce système conduit à la falsification du vote, si l'on peut dire ainsi, et à la consécration des élections faites en préalable par les organisations locales des partis politiques.

Les circonscriptions électorales sont déterminées par la Constitution roumaine et doivent correspondre chacune à un département. En effet, les circonscriptions plus petites qu'un département auraient alourdi excessivement la représentation proportionnelle et auraient trop attaché la vie politique à des soucis locaux sans tenir compte des intérêts généraux et en restreignant le champ d'activité des élus. D'autre part, une influence s'exerce souvent sur leur indépendance à cause des exigences électorales

qui, dans les circonscriptions moins étendues qu'un département, ont une répercussion immédiate sur les élus.

Le 14 novembre 1918, la représentation proportionnelle fait son apparition dans la législation électorale roumaine dans un décret-loi qui fait application des principes de la constitution révisée en matière électorale.

Enfin nous étudierons dans ce même chapitre, avant d'aborder l'étude de la représentation de la minorité, actuellement en vigueur, certains rouages des élections en commençant par l'organisation des autorités chargées d'appliquer la loi électorale.

PARAGRAPHE I

Le mécanisme et l'application de la représentation proportionnelle

Le Décret-Loi du 14 Novembre 1918

L'année 1918 marque une date importante dans l'histoire de la représentation proportionnelle en Roumanie. Pour la première fois, le Gouvernement prend l'initiative d'un décret-loi basé sur ce principe. Avant d'arriver à l'étude de la dernière loi électorale en date du 27 mars 1926, il nous paraît indispensable d'exposer quel fut le régime électoral antérieur, celui établi par le décret-loi du 14 novembre 1918 qui, comme nous l'avons dit, organise pour la première fois le suffrage universel et la représentation proportionnelle en Roumanie.

Nous comprendrons mieux quelle est l'évolution logique subie par le régime électoral roumain et dont la conséquence devait être les perfectionnements apportés par la loi en vigueur, concernant spécialement la représentation des minorités politiques et en général le mode de recrutement des Chambres.

Le corps électoral étant convoqué pour le mois de janvier 1919, il était nécessaire que les dispositions de l'organisation de la procédure électorale fussent établies et connues d'avance. Comme d'autre part, les assemblées constituantes ont été dissoutes avant qu'elles puissent voter les lois pour l'application des principes inscrits aux articles 57 et 67 de la Constitution ; comme d'autre part, encore, l'ancienne loi électorale était contraire aux principes et inadaptable dans sa procédure à un système électoral basé sur le suffrage universel et sur la représentation proportionnelle, le Gouvernement libéral, alors au pouvoir, a été obligé de régler la procédure du nouveau système pour une période de transition qui se prolongea jusqu'à la loi électorale de Mars 1926 et sous la réserve de la ratification ultérieure des Chambres législatives. Il le fit par ce décret-loi.

En ce qui concerne l'élection et la composition de la Chambre des Députés, la Constitution révisée prévoyait le suffrage universel obligatoire, égal, direct, secret et la représentation proportionnelle. Afin de faire une application sincère de ces principes, le Gouvernement a dû adopter une des formules qui fonctionnait dans d'autres pays et qu'il a considéré comme la plus adéquate pour faire de la Chambre des Députés l'expression fidèle des

sentiments et des opinions de tous les citoyens de toutes les régions du pays.

En tenant compte de l'œuvre importante à laquelle étaient appelées, au lendemain de la guerre, les premières assemblées élues par suffrage universel, le Gouvernement a donné à la représentation une base plus large en établissant un député pour chaque fraction de 30.000 habitants.

Dans l'étude de ce décret-loi, nous laisserons de côté toutes les dispositions relatives à l'organisation du suffrage qui ont été conservées par le législateur de 1926 et nous nous bornerons à examiner le système qui a été adopté, de la représentation proportionnelle tout à fait différent de celui adopté par la nouvelle loi électorale du 27 mars 1926.

Section A. — Le panachage

D'abord, comme nous l'avons déjà démontré, la Constitution a posé le principe de la concurrence des listes et ce décret-loi vient ajouter le double-vote simultané. L'électeur pouvait, dans ce système, ou voter la liste d'un parti politique sans y rien changer, acceptant donc tous les candidats inscrits sur cette liste ou, s'il ne votait pas la liste entière, il avait la faculté d'accorder librement son suffrage à des candidats pris sur des listes différentes, en rayant les noms des candidats qui ne lui convenaient pas, sur la même liste.

En d'autres termes, il pouvait rayer sur une liste les noms des candidats qui ne lui plaisaient pas et donner son vote, jusqu'à la concurrence du nombre des sièges à

pourvoir, à d'autres figurant sur les listes concurrentes ; c'était la faculté de « panacher » et le procédé du libre choix.

Celui qui n'exprimait pas un suffrage nominatif s'en rapportait à l'ordre de présentation, c'est à dire était supposé voter de préférence pour le candidat présenté le premier sur la liste. L'électeur exprimait en même temps et ses préférences de parti, puisqu'il donnait sa voix à telle liste, et ses préférences personnelles, puisqu'il donnait sa voix à tel ou tel candidat de la liste, sans être forcé de la donner à tous, puisqu'il pouvait panacher. Le vote de parti était, quoique simultané, distinct en ce procédé du vote personnel ; c'était à la fois le vote de parti et le vote personnel.

Section B. — Le système d'Hondt

Des multiples systèmes de la représentation proportionnelle, le Gouvernement roumain, auteur du décret-loi du 14 novembre 1918, a adopté celui inventé par d'Hondt, qui en a donné lui-même la définition suivante : « la justice se trouve dans la division de tous les chiffres électoraux par le diviseur qui donne des quotients dont la somme soit égale au nombre des sièges vacants ». C'est le système, nommé de diviseur commun, qui fonctionne en Belgique.

Le choix était très difficile parce que le Gouvernement se trouvait en face de plusieurs systèmes et devait adopter celui qui était plus rigoureusement proportionnel, pour ne pas supprimer les droits des minorités politiques et pour ne pas trop avantager la majorité, enfin celui

qui pouvait présenter des facilités dans le dépouillement du scrutin et dans l'attribution des sièges. Naturellement le système d'Hondt répondait mieux à toutes ces exigences.

Comme nous l'avons dit, chaque département élisait autant de Députés qu'il contenait de fois 30.000 habitants. L'électeur pouvait donc émettre deux sortes de vote : un vote de liste et un vote de personne. Entré dans l'isoloir il pouvait voter une liste entière ou bien panacher. S'il votait une liste entière, alors c'était au bénéfice du groupe auquel l'électeur a donné ses préférences et par là l'électeur acceptait la présentation des candidats sur la liste dans l'ordre fixé d'avance.

Les opérations du dépouillement se faisaient sous la direction du pouvoir judiciaire : les magistrats présidaient les bureaux électoraux départementaux ainsi que les différentes sections de vote du département. Leur but était : la détermination du chiffre électoral de chaque liste et le nombre de voix recueilli par chaque candidat. La détermination des votes de listes se faisait en tenant compte des votes donnés à une liste entière sans aucune modification. Pour déterminer le chiffre de voix obtenues par chaque candidat il fallait tenir compte, premièrement, des suffrages nominatifs exprimés en sa faveur par la volonté des électeurs et ensuite, des votes de la liste dont il faisait partie.

Les résultats ainsi obtenus étaient inscrits dans l'ordre de leur importance en deux listes distinctes : l'une comprenant la somme totale des voix obtenues par tous les candidats qui formaient une liste ; la deuxième comprenant la somme totale des voix obtenues par chaque

candidat séparément. La somme totale des voix obtenues par les candidats d'une liste s'appelait la masse électorale.

a) LA RÉPARTITION DES SIÈGES ENTRE LES LISTES

Conformément au système d'Hondt, adopté par le décret-loi du 14 novembre 1918, une liste a droit à autant de sièges que son chiffre électoral contient de fois le diviseur commun. La répartition des sièges auxquels a droit la circonscription électorale pour la Chambre des Députés se fait proportionnellement à la masse électorale de chaque liste. On dit, en termes moins abstraits, qu'il est attribué à chacune des listes concurrentes autant de sièges qu'elle contient de fois le chiffre répartiteur. Le chiffre répartiteur ou le diviseur commun était obtenu de la manière suivante : la masse électorale de chaque liste se divise successivement avec le nombre 1, 2, 3, 4,... et ainsi de suite jusqu'à la concurrence du nombre des sièges à pourvoir dans une circonscription déterminée et les quotients obtenus ainsi sont inscrits dans l'ordre de leur importance. Il en résulte autant de quotients qu'il y a de sièges à répartir. Le dernier et le plus petit de ces quotients sert de diviseur commun et, conformément au système d'Hondt, chacune des listes doit avoir autant de Députés que le nombre total du vote contient de fois ce diviseur commun. Donc chaque élu doit avoir au moins autant de votes que le diviseur commun.

Voici un exemple pour mieux expliquer le fonctionnement du système du décret-loi du 14 novembre 1918. Supposons un département appelé à élire 5 représentants. Les listes concurrentes sont au nombre de 4. Lors des élec-

tions, au moment du dépouillement des voix, le bureau aurait 150.000 suffrages valables des électeurs du département ayant participé au vote. Chaque électeur ayant le droit d'élire 5 députés, il résulte que ces 150.000 électeurs représentent 750.000 votes exprimés. Ces 750.000 votes ou suffrages se répartissent de la façon suivante :

Liste des Partis

Libéral	du Peuple	Paysan	Libéral de Transylvanie
325.000 voix	199.000	156.000	80.000

En divisant ces chiffres électoraux des listes ci-dessus par 1, 2, 3, 4, 5, c'est à dire le nombre de sièges à pourvoir dans le département, les résultats obtenus seraient les suivants :

Libéral	Peuple	Paysan	Net. Transyl.
I 325.000	II 199.000	IV 156.000	80.000
III 162.500	99.000	78.000	40.000
V 108.333	66.333	52.000	25.666
81.222	49.750	39.000	20.000
65.000	39.800	31.200	16.000

Dans le département ayant 5 sièges à pourvoir, nous inscrivons les premiers cinq chiffres plus élevés et le 5^e d'entre eux fournit le diviseur commun ; donc le quotient qui occupe le rang correspondant au nombre des sièges, fournit le diviseur cherché qui est 108.333. Voyons combien de fois il est contenu dans chacun des chiffres électoraux :

$$\begin{array}{ll}
 325.000 : 108.333 = 3,0 & 199.000 : 108.333 = 1,9 \\
 156.000 : 108.333 = 1,5 & 80.000 : 108.333 = 0,7
 \end{array}$$

Les cinq sièges de la circonscription vont être distribués de la manière suivante : 3 sièges à la liste du parti

libéral, qui contient trois fois le diviseur commun ; 1 siège à la liste du parti paysan et enfin 1 siège à la liste du parti du Peuple. A la liste du parti national, dont le chiffre électoral est inférieur au diviseur, ne revient aucun des sièges.

En d'autres termes l'opération se résume ainsi : le bureau principal, chargé de la répartition divise successivement par 1, 2, 3, 4, 5, le chiffre électoral de chacune des listes et range les quotients dans l'ordre de leur importance, jusqu'à concurrence d'un nombre total du quotient, égal à celui des sièges à pourvoir ; le dernier quotient sert de diviseur électoral ; c'est le chiffre répartiteur. La répartition entre les listes s'opère en attribuant à chacune d'elles autant de sièges que son chiffre électoral contient de fois le diviseur.

Dans l'hypothèse où un ou plusieurs sièges resteraient non attribués parce que les restes des divisions sont inférieurs au diviseur commun, le ou les sièges seront attribués dans l'ordre de l'importance des restes. C'était le contenu de l'art. 64 du décret-loi, mais c'était, je crois, une erreur d'être compris dans le système du décret, car dans le système d'Hondt de pareils cas ne peuvent pas surgir étant donné que dans ce système chaque liste a autant de sièges combien de fois le total des votes obtenus contient le diviseur commun. Il ne peut donc rester des sièges en l'air qui soient attribués aux quotients inférieurs au diviseur commun. C'était une erreur du décret et en général le système adopté était assez difficile dans son application et prêt à certaines fraudes.

b) LA RÉPARTITION DES SIÈGES ENTRE LES CANDIDATS

Après avoir réparti les sièges à conférer entre les différentes listes, il restait à désigner quels seraient dans chaque liste les candidats proclamés élus et titulaires des sièges attribués à la liste dont ils faisaient partie. Donc dans chaque liste le nombre des titulaires élus était déterminé par le nombre de sièges auxquels cette liste avait droit. Mais quels étaient les titulaires ?

Le décret-loi déterminait le choix des candidats par l'application des deux règles suivantes : 1° les sièges devaient être attribués aux candidats qui avaient obtenu le plus grand nombre de voix ; 2° à égalité de suffrage entre deux candidats on procédait par le tirage au sort.

En premier lieu, le président du bureau électoral central attribuait les sièges aux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages. Pour déterminer le nombre des suffrages obtenus par un candidat, il ne suffisait pas de lui tenir compte des suffrages nominatifs exprimés en sa faveur, il fallait encore tenir compte des suffrages de liste. C'est qu'en effet, ainsi que nous l'avons déjà dit, tout bulletin déposé dans l'urne et sur lequel figurait le vote en faveur de liste entière, devait avoir une double influence : comme vote de liste et comme vote nominatif, et il valait en même temps non seulement l'adhésion de l'électeur à telle opinion, mais encore un suffrage pour chaque candidat. Si nous reprenons notre exemple, dans un département à cinq sièges à pourvoir et où la liste du parti libéral reçoit trois sièges, on attribuait ces sièges à trois candidats ayant recueilli le plus grand nombre de voix, et les deux autres, dont le nombre de

voix obtenues était inférieur, étaient proclamés suppléants de la dite liste.

Il peut arriver que deux candidats d'une même liste aient le même nombre de voix et qu'un seul d'entre eux ait droit à un siège, alors on procède, comme nous l'avons dit, par tirage au sort. Il peut encore arriver que deux listes aient égalité de voix ; en pareille hypothèse, on attribue les sièges aux candidats des deux listes qui ont obtenu le plus de suffrages nominatifs et, comme dans l'hypothèse précédente, en cas d'égalité entre deux ou plusieurs candidats de ces listes, on procède aussi par tirage au sort.

Sur ce point, le système roumain était essentiellement différent du système belge, dans lequel la répartition des sièges entre les candidats se fait dans l'ordre de leur présentation sur la liste et cet ordre est toujours l'œuvre des organisations des partis politiques.

Les candidats non élus de chaque liste étaient classés dans l'ordre de l'importance du nombre de voix obtenues et étaient déclarés, dans cet ordre, suppléants de la liste. En cas de vacances par décès, démission, ou autre cause, les suppléants sont appelés, dans l'ordre de leur classification, à compléter les vacances.

Enfin, par l'institution des députés suppléants, les élections avaient toujours lieu par un seul tour de scrutin. La représentation proportionnelle et le mode de répartition des sièges ci-dessus indiqués étaient appliqués seulement dans les élections à la Chambre des Députés. Comme nous allons le voir dans un chapitre spécial, aux élections sénatoriales on appliquait la majorité relative et

la dévolution des sièges était faite aux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix.

Voilà donc le système de la représentation proportionnelle en vigueur en Roumanie jusqu'à la loi électorale qui nous régit actuellement. En général, on peut dire que ce système tenait compte de la volonté des électeurs dans l'ordre des préférences exprimées et supprimait les inconvénients des ballotages et des élections partielles, en faisant une application sincère du suffrage universel.

Nous avons ainsi exposé les principes qui faisaient l'essence même du système du décret-loi de Novembre 1918 et qui lui donnaient son caractère original.

En somme, les partis politiques se montraient assez satisfaits de ce système; les minorités nationales ne faisaient pas de difficultés pour reconnaître que ce système leur donnait exactement ce à quoi elles avaient droit, c'est-à-dire une représentation suivant leur force numérique.

PARAGRAPHE II

Le mécanisme de la représentation de la minorité organisé par la loi électorale du 27 mars 1926

L'expérience faite avec la représentation proportionnelle sous le régime du décret-loi ne fut pas sans influence sur la réforme réalisée par la nouvelle Constitution roumaine de 1923 et par la loi électorale de 1926 qui développe les principes constitutionnels en matière électorale.

La représentation proportionnelle qui a fonctionné lors

des deux consultations électorales en 1919 et 1922, a eu comme résultat, dit-on, de diminuer les majorités et de les affaiblir et a provoqué, ainsi, des tiraillements entre les partis, dont aucun n'était assez puissant pour dominer nettement les autres ; elle a entravé l'action et augmenté les difficultés du Gouvernement.

A la Tribune parlementaire, lors de l'élaboration de la loi électorale actuelle, en tenant compte des inconvénients de la représentation proportionnelle proprement dite, on a recommandé le système de la représentation de la minorité et on a remplacé dans le texte les termes « sur la base de la représentation proportionnelle » par « sur la base de la représentation de la minorité ». Et voilà comment a été définitivement rédigé l'article 1^{er} de la dite loi :
« L'Assemblée des Députés se compose de députés élus
« par les citoyens roumains majeurs, par suffrage universel, égal, direct, obligatoire et secret, *sur la base de*
« *la représentation de la minorité*, par scrutin de liste et
« par circonscription électorale.

Donc la représentation proportionnelle a été remplacée par la représentation de la minorité plus récente, et, à mon avis, le nouveau système est une combinaison du système proportionnel et du système majoritaire. Voilà comment est justifié ce changement dans l'exposé des motifs : « Il est évident qu'un bon fonctionnement du Parlement exige la présence d'une minorité de contrôle et la
« représentation dans les Chambres législatives, dans une
« certaine proportion qui se manifeste dans le pays. Ces
« considérations doivent être examinées à la lumière des
« intérêts généraux et on doit en tenir compte et les
« appliquer dans une telle proportion qu'elles ne puissent

« falsifier le système parlementaire même, en empêchant
« le fonctionnement régulier des organes de l'Etat. Alors
« il est nécessaire de trouver des formes électorales qui
« favorisent la composition des Assemblées législatives de
« telle manière qu'elles assurent l'action du Gouvernement
« qui ne doit être entravé par la représentation de la
« minorité. D'autre part, s'il est nécessaire que les cou-
« rants politiques les plus importants soient représentés
« dans le Parlement, il est exagéré et nuisible que tout
« courant, aussi faible soit-il, y ait droit à une représen-
« tation au détriment de ceux auxquels adhère la masse
« des citoyens ».

Dans le projet proposé au Sénat, le système était le suivant : la liste qui a obtenu la majorité absolue des voix est déclarée élue. Si aucune des listes n'a obtenu cette majorité, alors on faisait application du principe de la représentation proportionnelle. Mais à la Chambre des Députés, le projet de loi a subi des modifications radicales, particulièrement en ce qui concerne la représentation de la minorité, qui changent l'économie entière de la loi et consacrent le système que la majorité parlementaire du parti libéral au pouvoir estimait le plus propre à notre pays. D'autre part, il y a eu un phénomène qui vaut d'être mentionné, celui que le Gouvernement libéral alors au pouvoir se reconnut le droit d'être un spectateur particulièrement intéressé, et par conséquent, prévoyant pour son avenir. Il n'en reste pas moins aussi que les dirigeants du parti libéral ont donné la preuve d'une profondeur rare dans l'esprit politique et qu'ils ont eu la sagesse de se donner le mérite de réaliser des réformes qui peut-être auraient été faites sans eux, contre eux et peut-être aussi

contre l'intérêt général du pays. Il importe maintenant de montrer le mécanisme de la nouvelle loi et d'examiner séparément chacun de ses rouages principaux.

D'abord, il faut rappeler, ce que nous avons déjà exposé dans une autre section, que l'électeur doit voter pour des idées et non pour des personnes, en lui interdisant le droit de panacher, c'est-à-dire d'exprimer la moindre opinion sur les candidats qui lui sont présentés. Comme nous le verrons plus loin, ceux-ci sont élus dans l'ordre où ils figurent sur la liste et c'est l'organisation locale du parti qui détermine l'ordre dans lesquels ils sont rangés. Ce mode de votation a soulevé, dans l'opinion publique, un certain mécontentement et notamment contre ce pouvoir un peu trop absolu donné aux comités du parti ; beaucoup de personnes, surtout dans les milieux intellectuels, voulaient que l'électeur put rayer un ou plusieurs candidats. Ainsi le système de la loi conserve le scrutin de liste par département, sans faculté pour l'électeur de panacher.

La loi actuelle institue une combinaison des systèmes majoritaire et proportionnel, en donnant une certaine prime au système majoritaire.

Les idées qui se sont cristallisées et qui sont restées les directives définitives dans l'élaboration du système électoral actuel, ont été celles-ci :

1° Organiser de telle manière les Assemblées législatives que l'action du Gouvernement ne soit pas entravée continuellement par une minorité trop divisée et turbulente ;

2° Eviter la pénétration d'une majorité trop forte qui pourrait empêcher l'accès au Parlement des courants poli-

tiques sains et utiles, représentés par des individualités remarquables, quoiqu'ayant obtenu un nombre remarquable de voix de la part du corps électoral ;

3° Pour éviter l'émiettement des partis, n'admettre à la répartition proportionnelle des sièges, que les groupements qui ont obtenu un nombre suffisant de suffrages ou quorum. Le système est généralement justifié par les soucis de fractionnement, d'une manière dangereuse, des groupements politiques, qui rendrait tout Gouvernement impossible. On peut affirmer d'avance, en appréciant seulement ce principe dirigeant, que le système constitue un grand progrès et correspond exactement aux préoccupations de tous ceux qui, respectant consciencieusement les principes du suffrage universel, songent au relèvement du prestige du régime parlementaire.

SECTION A

L'organisation des Bureaux électoraux et de la Commission centrale électorale

Le jour même de l'élection est arrivé ; il importe que la loi règle sagement la composition des bureaux chargés de présider les opérations. Les bureaux ont une mission délicate ; c'est à eux qu'il appartient de faire régner le bon ordre dans la salle de scrutin, de faire respecter la liberté des électeurs ainsi que les garanties de contrôle des opérations et le secret du vote. Ils sont appelés à prendre des décisions qui peuvent peser d'un grand poids dans les résultats du scrutin. Il faut que l'impartialité des bureaux soit au-dessus de tout soupçon et donne à tous les can-

didats une égale sécurité. Ainsi fut-il nécessaire de faire entrer un représentant du pouvoir judiciaire dans leur composition ; le pouvoir judiciaire étant essentiellement le gardien de la stricte légalité et l'interprète du droit. Son indépendance nécessaire vis-à-vis des autres organes du pouvoir comme vis-à-vis des partis politiques et du corps électoral est la première et la plus précieuse des garanties de notre pays. Par ces caractères les représentants de la justice sont les mieux qualifiés pour la présidence des bureaux électoraux et la nouvelle loi électorale appelle l'autorité judiciaire pour présider toutes les opérations électorales.

D'abord, dans chaque circonscription électorale, qui est le département, on crée un bureau électoral départemental présidé par le premier président du tribunal assisté par un juge tiré au sort. Ces bureaux ont des attributions multiples et nous nous bornerons à indiquer ici les plus importantes d'entre elles :

1° surveiller la distribution des cartes d'électeur et statuer sur les petits affaires contentieuses qu'elle suscite ;

2° Recevoir des déclarations de candidatures ;

3° Procéder à la division de la circonscription en plusieurs sections de vote correspondant aux circonscriptions de justice de paix ;

4° Totaliser les résultats du scrutin de toutes les sections de vote et communiquer le recensement général du vote de toute la circonscription à la commission électorale siégeant à Bucarest ;

5° Centraliser les résultats du scrutin de toutes les sections de vote et proclamer les résultats de l'élection en attribuant les sièges dans les élections sénatoriales ;

6° Proclamer les listes ou les candidats élus lorsqu'il ne s'est présenté qu'une seule liste ou un seul candidat ;

7° Recevoir les contestations relatives aux opérations électorales et les communiquer à la commission centrale ou au bureau des assemblées.

Pour faciliter les opérations de vote à l'élection des députés et des sénateurs par le suffrage universel, chaque circonscription est divisée en plusieurs sections de vote correspondant aux circonscriptions de justice de paix. Les résultats du scrutin de toutes ces sections de vote sont centralisés au bureau électoral départemental que nous venons d'indiquer.

La direction impartiale des magistrats qui président les bureaux électoraux dans tout le pays est suffisante pour garantir la sincérité et la légalité des élections.

La loi crée une commission centrale électorale siégeant au Ministère de la Justice, composée des plus hauts magistrats du pays. Sont désignés comme membres de cette commission :

1° Un président et un conseiller à la Cour de Cassation ;

2° Un président de section du Conseil Législatif ;

3° Deux présidents de la Cour d'Appel de Bucarest.

Le Président de la Cour de Cassation est de droit le président de la commission.

Le Directeur général de l'institut statistique fonctionne comme secrétaire de la commission. Pour l'effectuation des calculs, la commission peut recourir aux connaissances des spécialistes; de même la commission peut convoquer les délégués des groupements politiques qui ont participé aux élections, pour donner des éclair-

cissements. La convocation de ceux-ci se fait d'office ou par la proposition des groupements politiques intéressés.

Cette commission a été instituée immédiatement après la promulgation de la loi et a exercé ses fonctions pour la première fois à l'occasion des élections du 25 Mai 1926. L'autorité judiciaire suprême, l'impartialité et la compétence de ses membres confèrent à ce nouveau et haut organe un grand prestige.

Le législateur de 1926, modifiant radicalement le système des opérations électorales, charge la commission centrale de l'application de nouveaux principes relatifs à la centralisation des résultats, à la répartition des sièges et à la proclamation des élus. Nous nous bornerons d'indiquer ici en quelques mots ces attributions principales qui se divisent en trois catégories :

1° La répartition des sièges aux groupements politiques pour le pays entier ;

2° La répartition des sièges attribués à chaque groupement politique par circonscription ;

3° La répartition entre les candidats des sièges attribués à chaque liste.

Devant cette commission suprême arrivent les résultats des élections envoyés par les bureaux électoraux de toutes les circonscriptions du pays, et dans un délai de 8 jours celui-ci doit terminer toutes les opérations dont elle est chargée.

D'autre part, elle statue sur les contestations dirigées contre le rejet illégal d'une proposition de candidature présentée dans le délai légal aux autorités compétentes, et sur toutes les contestations concernant les signes distinctifs.

SECTION B

Présentation des candidats

La nouvelle loi électorale, dans ses articles 44 à 53, veut avant tout que nōs luttes politiques soient loyales et franches, sans surprises ni manœuvre de la dernière heure. Ainsi les candidatures doivent-elles être présentées au moins 10 jours avant le jour fixé pour le scrutin. Les candidats seront donc connus; leur programme et leurs aspirations politiques pourront être discutés devant le grand public, dans les débats de la presse et les réunions d'électeurs. C'est ainsi, seulement, que les électeurs pourront se décider, en connaissance de cause, après examen des titres der, en connaissance de cause, après examen des titres des candidats et discussions de leurs tendances politiques, sociales et économiques. La nouvelle loi a maintenu plus énergiquement que jamais la nécessité de cette présentation.

Les listes des candidats ne sont admises à participer aux chances du scrutin que si elles sont présentées sous la forme d'un dépôt effectué entre les mains du premier président du Tribunal du département, par 20 électeurs au moins de la circonscription pour la Chambre des Députés et 10 au moins pour les Sénateurs; ces électeurs sont les parrains de la liste. En même temps les candidats font eux-mêmes une déclaration d'acceptation.

Une modification au régime antérieur en cette matière a été rendue nécessaire par l'application du nouveau système de la représentation de la minorité.

Le décret-loi de 1918 consacrait le principe de la pro-

hibition des candidatures multiples ; un candidat ne pouvait pas faire partie de deux listes dans une même circonscription ; cela était d'ailleurs très naturel. D'autre part, nul ne pouvait être candidat dans plus de deux circonscriptions à la fois. La nouvelle loi de 1926 maintient le principe qu'un candidat ne peut faire partie de deux listes différentes, mais elle permet aux mêmes personnes de candidater dans quatre circonscriptions électorales différentes à la fois. La disposition s'applique aussi bien aux élections des sénateurs qu'à celles des députés.

La loi interdit dans son article 48, aux mêmes électeurs de proposer plus d'une liste dans la même circonscription. L'institution des candidatures préalables est nécessaire pour faire connaître à l'avance le nombre exact des candidats qui vont se présenter. Mais, à mon avis, le législateur n'a pas eu de grandes raisons pour réduire le nombre des électeurs qui proposent la liste des candidats. Peut-être a-t-il choisi un nombre qui correspond justement à celui des membres composant les comités exécutifs locaux des partis, pour éviter aux candidats la peine de recourir aux électeurs en dehors de l'esprit du parti et de la décision du comité exécutif. D'autre part, nous trouvons trop réduit le délai de 10 jours qui précèdent l'élection, les électeurs n'ayant pas le temps matériel de s'informer et de bien connaître les candidats qui vont se présenter devant eux au scrutin.

Le Gouvernement de 1918 et le législateur de 1926 ont eu malheureusement à tenir compte du fait que, parmi les électeurs roumains, il y a un assez grand nombre d'analphabets. Pour faciliter le vote aux analphabets on a dû prévoir un signe distinctif pour chaque liste présentée, qui

doit être imprimé sur les bulletins. Sous le régime du décret-loi, le signe consistait en une figure géométrique simple ou combinée ou en un instrument manuel ; la loi actuelle a limité les signes aux figures géométriques. En pratique, le choix des signes provoque toujours des malentendus, tant en ce qui concerne le droit de possession des signes revendiqués par les différents groupes politiques, qu'en ce qui concerne les confusions produites par l'adoption des signes similaires. Afin d'éviter les conflits, la loi établit par ses dispositions précises un droit de priorité sur les signes et charge la commission centrale électorale de fixer et de mettre à la disposition des partis un tableau de signes consistant en figures géométriques simples ou combinées. Les électeurs sont obligés de faire en même temps que la déclaration de candidature la désignation du signe de leur groupement politique.

Conformément à la loi électorale, c'est le bureau électoral de chaque circonscription qui, d'après les présentations faites par les parrains, formulent et fait imprimer les bulletins à remettre à chaque électeur au moment du vote par le président du bureau électoral. Le bulletin contient les différentes listes en présence avec leur signe distinctif. Chaque liste a droit à une colonne particulière ; elle indique les noms des candidats dont le nombre est celui des députés à élire. Le classement des candidats est fait par les parrains, ou plutôt, en réalité, par le comité exécutif du parti auquel appartiennent les candidats. Les listes étant ainsi dressées et classées, les bulletins imprimés sont transmis aux présidents des différentes sections de vote. Ceux-ci les remettent directement aux

électeurs lorsqu'ils se présentent pour voter et le rôle de l'électeur commence.

SECTION C

Le mode de votation

Le principe fondamental en la matière, proclamé par la nouvelle loi, réside dans le vote par liste. Chaque électeur, quel que soit l'étendue de la circonscription et la composition de la liste des partis dont il fait partie, ne peut voter que pour la liste entière.

Dès l'instant qu'il exprime son suffrage, il prend partie pour une opinion et pour le programme d'un parti et de là cette double conséquence, d'une part, qu'il ne peut voter pour moins de candidats que les sièges à pourvoir et, d'autre part, il ne peut choisir les candidats sur plusieurs listes (parce qu'il adhérerait, par ce double vote, à deux opinions considérées comme contradictoires), c'est-à-dire qu'il n'a plus le droit de panacher comme il l'avait sous le régime du décret-loi du 14 novembre 1918. Le droit de l'électeur est donc limité.

Tout suffrage valablement exprimé avait, sous le régime du décret de 1918, une double influence : au profit de la liste, lorsque l'électeur votait une liste sans aucune modification, au profit des candidats lorsqu'il votait nominativement, c'est-à-dire qu'il rayait certains noms et en laissait d'autres. L'électeur avait le choix de désigner soit la liste à laquelle il adhérerait, soit les candidats préférés choisis sur plusieurs listes, en rayant tous les autres. En tout cas, il ne pouvait voter pour plusieurs listes ou pour

plus de candidats que le nombre de sièges à pourvoir. Telles sont les facultés que le décret-loi accordait aux électeurs.

La loi actuelle ne permet que le vote de liste ; elle empêche l'électeur de choisir les candidats préférés sur plusieurs listes et le contraint à se ranger dans un parti déterminé ; elle proscriit ce qu'on appelle la liberté de « panachage ».

En pratique, la loi actuelle oblige l'électeur, par cette restriction, d'approuver sans discussion l'ordre de présentation des candidats. Entré dans l'isoloir établi pour assurer le secret du vote, il appose le sceau qui porte la mention « voté » sur la liste qu'il choisit et cela signifie qu'il adhère à l'opinion représentée par cette liste.

Une fois que l'électeur a voté il remet le bulletin plié eu quatre au président de la section de vote qui l'introduit dans l'urne, avec le soin d'assurer le secret du vote.

Après la fermeture du scrutin, le même jour le président de la section de vote procède, en présence des candidats, des délégués et des assistants qui participent, au dépouillement. Le bureau de la section se borne à examiner la validité des bulletins de vote et à les classer en différentes catégories indiquées par la loi. Le résultat est inscrit en deux listes. On inscrit dans ces listes :

- a) Le nombre total des votants ;
- b) Le nombre des bulletins nuls ou annulés ;
- c) Les listes des candidats dans l'ordre inscrit en bulletins ;
- d) Le nombre de voix attribuées à chaque liste.

Après avoir procédé au tri des bulletins, les scru-

tateurs font le compte et l'attribution à chacune des listes en présence. Le dossier comprenant le procès-verbal du résultat, les listes contenant les résultats, toutes les contestations relatives aux opérations électorales et les bulletins annulés ou contestés, est envoyé au bureau électoral de la circonscription.

Le mode de votation adopté à la législation roumaine est le plus simple et le seul, croyons-nous, qui soit conforme aux principes de la représentation de la minorité; il implique de la part de l'électeur un vote de parti et non un vote influencé par les considérations de personne.

SECTION D

La répartition des sièges entre les groupements politiques

Après la réception du résultat de toutes les circonscriptions électorales, la Commission Centrale procède au recensement général des votes exprimés dans tout le pays. Ces opérations de recensement achevées, les règles constituant les caractéristiques du système sont appliquées. Voici ces règles.

Le groupement politique qui aura obtenu le plus grand nombre de voix dans le pays, et au moins un pourcentage de 40 % par rapport au nombre de voix exprimées, est déclaré groupement majoritaire et les autres sont déclarés groupements minoritaires. Si aucun des groupements n'a obtenu un chiffre de suffrage égal au pourcentage de 40 % du nombre total des suffrages exprimés, aucun ne peut être déclaré majoritaire.

D'autre part, les groupements politiques qui ont été

déclarés minoritaires dans le pays entier, mais ont obtenu dans certaines circonscriptions électorales la majorité absolue des voix exprimées, sont minoritaires par pays et en même temps majoritaires par circonscriptions.

Sur l'ensemble des sièges fixés par la loi électorale à 387 dans le pays entier, on opère la répartition suivante :

1° On attribue aux groupements politiques ayant obtenu la majorité absolue dans certaines circonscriptions, un nombre de sièges dans chaque circonscription proportionnellement au pourcentage de voix qu'ils ont obtenu par rapport au total des voix exprimées dans la circonscription respective.

2° Ces premières attributions faites, le nombre total de sièges restant après cette déduction, est réparti aux groupements politiques de la manière suivante :

a) On attribue au groupement majoritaire par pays, la moitié des sièges restants, comme base de majorité ou comme prime de gouvernement. Cette disposition est une survivance de l'ancien scrutin majoritaire; c'est un prélèvement opéré sur les sièges du pays, avant que ne commence à jouer la représentation proportionnelle ;

b) L'autre moitié restant disponible, après ce prélèvement au profit du groupement majoritaire, fait l'objet d'une attribution en vertu du principe de la représentation proportionnelle, entre les différents groupements politiques en présence, y compris celui proclamé majoritaire par pays, sauf ceux qui n'ont pas obtenu un chiffre minimum, fixé par la loi à 2 % ou quorum.

Voilà les principes essentiels du système. Il est certain

que ce système se présente naturellement à l'esprit comme une transaction entre la représentation proportionnelle et le système majoritaire. Il n'y a qu'une seule hypothèse dans laquelle la représentation proportionnelle joue entièrement, c'est celle où aucun des groupements politiques n'a obtenu le chiffre de suffrage égal au pourcentage de 40 % par pays et par conséquent où aucun n'a pu être déclaré majoritaire, et dans cette hypothèse les sièges sont attribués à tous les groupements politiques proportionnellement au pourcentage des voix obtenues par chacun d'entre eux.

Les travaux à effectuer par la Commission Centrale électorale, en application des principes ci-dessus indiqués, se divisent en trois catégories :

1° La répartition des sièges entre les groupements politiques par pays ;

2° La répartition des sièges attribués à chaque groupement politique par circonscription ;

3° L'attribution aux candidats des sièges attribués à chaque liste.

La répartition des sièges entre les groupements politiques par pays suppose deux opérations :

a) Le recensement par pays des votes exprimés et recueillis par chaque groupement politique, d'après les données des bureaux électoraux départementaux, et ;

b) Le calcul du pourcentage de voix obtenues par chaque groupement politique, par rapport au nombre total des suffrages exprimés dans le pays entier.

On calcule le pourcentage des voix obtenues dans chaque circonscription électorale par chaque groupement

politique, par rapport au nombre des électeurs de chaque circonscription.

Les pourcentages ainsi résultés sont inscrits en ordre décroissant et en colonnes, pour chacun d'entre eux. S'il y a des circonscriptions avec les pourcentages égaux, on préfère en ordre, celles qui ont le plus grand nombre de voix.

De ce qui a été exposé jusqu'ici il résulte qu'il y a deux sortes de proportions : une par pays entier et l'autre par chaque circonscription électorale séparément.

Si les groupements politiques qui ont été proclamés minoritaires par pays entier, ont obtenu la majorité absolue des voix dans certaines circonscriptions, ils accueillent dans cette circonscription un nombre de sièges proportionnel au nombre des voix recueillies par rapport au total des voix exprimées dans la dite circonscription, même si dans le recensement des voix par pays ils n'ont pas obtenu 2 % des voix exprimées. Le calcul se fait en multipliant le nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription, par le pourcentage des voix obtenues ; les fractions supérieures à 0,50 sont intégrées dans une unité, tandis que celles inférieures sont supprimées.

Ainsi, supposons une circonscription dans laquelle il y ait 5 sièges à pourvoir et la liste d'un groupement politique ayant obtenu 60 % du nombre de voix exprimées dans la circonscription considérée ; le nombre de sièges attribué à ce groupement dans cette circonscription sera de 3. On multiplie le nombre des sièges à pourvoir, c'est à dire 5, par le pourcentage 60 %, il en résulte que la liste obtient 3 sièges.

Les suffrages obtenus dans cette circonscription par les groupements politiques minoritaires se désuient du total des suffrages obtenus par ces groupements dans le pays entier, et les sièges attribués à ces groupements dans certaines circonscriptions où ils ont été déclarés majoritaires, même s'ils sont minoritaires par rapport au pays entier, se déduisent du nombre total des sièges établi pour le pays entier.

Après l'effectuation de ces premières opérations, la répartition des sièges restants se fait de la manière suivante :

On attribue d'abord au groupement politique qui a été proclamé majoritaire par pays, — ayant obtenu 40 % du nombre des voix exprimées, — la moitié des sièges qui restent disponibles après le prélèvement fait au profit des groupements qui ont obtenu la majorité absolue dans certaines circonscriptions ; l'autre moitié est répartie entre tous les groupements politiques inclusivement le groupement majoritaire, proportionnellement au pourcentage des voix obtenues par chacun d'eux. Ne sont exclus de cette répartition que les groupements dont le pourcentage est inférieur à 2 %.

La représentation de la minorité politique ne trouve donc son application que sur cette dernière moitié des sièges qui restent après les deux prélèvements faits : un au profit des groupements majoritaires dans certaines circonscriptions, l'autre au profit du groupement majoritaire dans le pays entier, qui d'ailleurs n'est pas négligé dans la répartition de la moitié revenant aux groupements minoritaires.

Dans un seul cas, comme nous l'avons dit, on fait

l'application plus complète du principe de la représentation de la minorité, c'est lorsqu'un des groupements politiques en présence n'a été proclamé majoritaire; dans ce cas; les sièges sont attribués à tous les groupements, proportionnellement au pourcentage des voix obtenues par chacun d'entre eux.

Ce système a l'inconvénient de favoriser injustement peut-être les majorités, soit le groupement déclaré majoritaire par pays, soit les groupements qui ont obtenu la majorité absolue dans certaines circonscriptions. Mais pour les raisons que nous avons indiquées, on a cru devoir faire cette concession au principe majoritaire et accorder la prime de gouvernement à la majorité relative et au profit du groupement majoritaire dans le pays, ou à la majorité absolue au profit des groupements majoritaires dans certaines circonscriptions.

En outre, ce système pousse les partis à se coaliser, étant donné qu'ils ont tout avantage à recueillir le plus grand nombre possible de suffrages pour bénéficier des primes que nous venons d'indiquer.

SECTION E

La répartition des sièges attribués à chacun des groupements politiques par circonscriptions et la répartition des sièges entre les candidats

Après avoir établi le nombre de sièges auquel chaque groupement politique a droit dans le pays entier, on procède à la répartition des sièges par circonscriptions électorales ;

Cette répartition se fait de la manière suivante. Les sièges attribués à chacun des groupements minoritaires, par pays, se répartissent aux listes respectives, par circonscriptions, dans l'ordre de pourcentage des voix obtenues par chacune d'entre elles. Par exemple, le parti libéral a eu droit dans les dernières élections à 16 sièges dans le pays entier. Comme nous l'avons montré, les pourcentages des voix obtenues par les listes de ce parti, ont été inscrits dans une colonne dans l'ordre de leur importance. On commence à attribuer ces 16 sièges aux listes de ce parti en ordre décroissant des pourcentages obtenus dans les premières 16 circonscriptions électorales, en considérant le pourcentage en ordre décroissant jusqu'à la concurrence du nombre des sièges à attribuer au groupement dans le pays.

Les sièges qui reviennent au groupement majoritaire dans chaque circonscription, sont ceux qui restent du nombre total des sièges fixés par la loi pour chaque circonscription, après déduction des sièges revenant aux groupements politiques minoritaires dans chaque circonscription.

Les groupements politiques qui ont obtenu un pourcentage de voix inférieur à 2 %, comme nous l'avons déjà montré, n'ont droit à aucun siège, et par conséquent ne participent pas à cette répartition.

Après avoir réparti les sièges à conférer entre les différentes listes, il reste enfin à désigner quels seront dans chaque liste les candidats proclamés titulaires et quels seront les suppléants désignés.

Dans chaque liste, le nombre des titulaires élus est déterminé par le nombre des sièges auxquels le groupement

politique a droit dans la circonscription et l'attribution est faite dans l'ordre de leur inscription sur la liste ; l'électeur n'ayant pas donné sa voix nominativement, il n'a pas le droit de désigner des candidats, mais seulement de voter une liste, de sorte qu'il adhère à l'ordre de présentation des candidats. On attribue les sièges en commençant avec le premier candidat inscrit sur la liste, jusqu'à celui dont l'ordre d'inscription sur la liste correspond avec le nombre des sièges attribués à cette liste.

Les candidats qui n'ont pas été élus, sont proclamés suppléants des listes respectives, toujours dans l'ordre de leur présentation sur la liste.

Ce qui est curieux dans ce système, c'est qu'un groupement politique, c'est à dire celui qui a été déclaré majoritaire dans le pays, participe deux fois à la répartition des sièges : premièrement en bénéficiant du principe de la majorité relative en vertu duquel il recueille la moitié des sièges du pays, et ensuite, en bénéficiant du principe de la représentation proportionnelle, en participant à la répartition de l'autre moitié des sièges disponibles, comme les groupements minoritaires, proportionnellement au nombre des voix.

La grande innovation de ce système consiste dans l'élection des députés pour le pays entier, transformée dans une grande circonscription électorale ; une seconde innovation consiste en l'octroi d'un cadeau de 50 % du total des sièges au groupement qu'on appelle majoritaire.

En d'autres termes, le système actuel se présente de la manière suivante :

D'abord le rôle des bureaux électoraux départementaux est réduit à enregistrer et recenser les résultats des

différentes sections de vote et à l'envoi des résultats à la Commission centrale électorale. Celle-ci fait le recensement des voix obtenues par chaque groupement politique dans le pays entier et fait la répartition des sièges.

La commission centrale établit la proportion des sièges qui reviennent à chaque groupement politique dans le pays entier et ensuite établit à quels départements doivent être attribués ces sièges, et enfin, à quels candidats, opérations qui se font automatiquement, à la suite de la suppression du panachage. Parmi les groupements politiques, est proclamé majoritaire celui qui a obtenu la majorité des voix et au minimum 40 % du nombre total des suffrages exprimés dans le pays entier. Ensuite on fait un tableau distinct de chaque groupement dans lequel on range les départements par ordre décroissant du pourcentage obtenu. On laisse de côté les départements dans lesquels un groupement minoritaire a obtenu la majorité absolue, et dans ceux-ci on applique la représentation proportionnelle directe.

On procède ensuite à la répartition des sièges dans le pays entier et l'on applique la prime au profit du groupement majoritaire : 50 % des sièges est attribué au groupement majoritaire et 50 % est distribué proportionnellement aux voix obtenues par chaque groupement y compris le groupement majoritaire.

Pour mieux préciser ces règles, nous allons les appliquer à un exemple.

Supposons qu'il y ait trois partis en présence, A B C et différents groupements inférieurs D et que dans certains départements, un groupement minoritaire a obtenu la majorité absolue et a recueilli 37 sièges sur le nombre

total de 387. Il reste donc 350 sièges à répartir entre les différents partis. Nous supposons que le groupement A a recueilli 45 % des voix ; le groupement B 43 % ; le groupement C 10 % et les différents groupes D qui ne comptent pas dans la répartition ont recueilli moins de 2 % des voix.

Au groupement A qui est d'ailleurs majoritaire, on attribue la prime de 175 sièges ; les 175 sièges restant qui constituent la masse commune sont distribués proportionnellement de la manière suivante : A recueille 78 sièges, B recueille 75 sièges et enfin C 17 sièges, au total 170 sièges et il en reste 5 qui s'en vont aussi au groupement majoritaire, parce que c'est celui qui profite de tous les restes. En d'autres termes le groupement majoritaire A recueille 175 plus 78 plus 5, au total 258. Le groupement B, parti minoritaire important ayant un pourcentage de 43 % recueille 75 sièges et enfin C n'en recueille que 17 c'est à dire pour une différence de 2 % entre A (45 %) et B (43 %) le groupement majoritaire gagne 300 sièges.

On prévoit dès lors que la majorité de gouvernement sera toujours assurée par ce système et que les minorités ne pourront pas entraver l'action de celui-ci.

Le système actuel contribue à assurer la cohésion et la discipline au sein des partis ; il aboutit au fond à renforcer dans une forte mesure la majorité parlementaire et à garantir ainsi au gouvernement la puissance et la stabilité nécessaire à l'accomplissement de sa mission.

En effet, les élections ne sont pas un but, elles sont un moyen ; ce but c'est de donner au pays un bon gouvernement sérieux et pouvant fonctionner régulièrement.

SECTION F

*L'application de la représentation de la minorité
aux élections du 25 mai 1926*

Pour mieux comprendre le fonctionnement du système roumain, nous allons exposer les données positives qui nous ont été fournies par les dernières élections roumaines du 25 mai 1926.

Les opérations de recensement général des voix et la répartition des sièges entre les groupements politiques par pays et par circonscription, ont été très longues et nécessairement délicates, puisqu'il s'agissait de calculer le nombre de voix obtenues par 4 grands partis politiques et par plus de 20 groupes et fractions politiques dans le pays entier et de faire la répartition des sièges entre ces groupements dans 71 circonscriptions correspondant aux 71 départements du pays. Il faut remarquer que cette opération aurait été encore bien plus longue et plus fastidieuse, si l'élection avait eu lieu au scrutin de liste avec faculté de panachage ou de préférence.

La commission centrale électorale présidée par M. Tas-lauan, président de chambre à la Cour de Cassation, a procédé aux opérations électorales ci-dessus indiquées et donné les résultats suivants :

Le nombre total des électeurs ins-
crits sur les listes électorales

dans le pays entier 3.496.814

Le nombre des votes exprimés... 2.622.565

La répartition des votes par groupements politiques :

1° Le parti du peuple (Gen. Ave-

resco) 1.366.160 = 52.09 %

2° Le bloc paysan et national....	727.202 = 27.73 %
3° Le parti national libéral	192.399 = 7.34 %
4° La ligue de la défense nationale chrétienne,.....	124.778 = 4.76 %
5° Le parti socialiste	40.594 = 1.55 %

et encore 20 groupements locaux que nous laissons de côté pour l'instant et que nous indiquerons dans un tableau général et dont le pourcentage a été de minime importance.

De ce tableau il résulte que le parti du peuple, qui détient actuellement le pouvoir, ayant obtenu le pourcentage de 52.09 % dépassant donc celui de 40 % prévu par la loi, a été proclamé groupement majoritaire, conformément à l'art. 90 de la loi électorale, et on a rangé les autres dans l'ordre de leur importance numérique.

Puis la commission centrale a calculé les pourcentages des voix obtenues par chaque groupement politique dans chacune des circonscriptions électorales, par rapport au nombre de voix exprimées dans la circonscription. Les pourcentages ainsi obtenus ont été rangés selon leur importance numérique en colonnes distinctes pour chacun des groupements. Par cette opération on a établi les groupements politiques minoritaires mais qui ont obtenu la majorité absolue de voix dans certaines circonscriptions électorales et on a constaté que le bloc des partis paysan et national a recueilli la majorité absolue dans 8 départements et proportionnellement à ces pourcentages on leur a donné 23 sièges, dans les 8 départements suivants :

1. — Fagaras 62.31 % sièges attribués : 2
2. — Alba 65.76 % " " : 3
3. — Hunedoara . 59.00 % " " : 5

4. — Cahul	62.81 %	«	«	: 3
5. — Muscel	54.21 %	«	«	: 2
6. — Tulcea	55.97 %	«	«	: 2
7. — Somes	58.91 %	«	«	: 3
8. — Cluj	55.92 %	«	«	: 3

Cette première attribution de 23 sièges faite au profit du bloc des partis paysan et national, et déduite du nombre total des sièges fixé par la loi pour le pays à 387, il est resté 364 sièges qui ont été attribués : moitié au groupement majoritaire, soit 182 sièges, au parti du peuple, conformément à l'art. 93 de la loi électorale, et l'autre moitié a été répartie entre tous les groupements minoritaires et le groupement majoritaire, sauf ceux dont le pourcentage a été inférieur à 2 %.

Dans cette dernière opération indiquée, il s'agit de l'application du principe de la représentation de la minorité, sur 182 sièges restés disponibles après les deux prélèvements effectués en vertu des principes majoritaires.

Voici les données :

1.	Le parti du peuple ayant 1.366,160 voix, 60.57 %.	a droit	110 sièges.
2.	Le bloc des partis national et paysan.	572.287 »	25.37 % 46 »
3.	Le parti libéral ayant	192.399 »	8.53 % 16 »
4.	La ligue de la défense nationale chrétienne. .	124.778 »	5.53 % 10 »
Donc un total de : 2.255.624 voix 100 % 182 sièges.			

Dans cette opération de répartition proportionnelle des sièges, du nombre total des voix exprimées dans le pays entier, on a déduit la somme des voix obtenues par le bloc national paysan dans les circonscriptions dans lesquelles il a obtenu la majorité absolue et ensuite, on a déduit les voix obtenues par les groupements politiques qui n'ont

pas recueilli le pourcentage de 2 % et qui n'ont pas participé à cette répartition.

Tel est le fonctionnement du système électoral inauguré à l'occasion des élections de mai 1926 en Roumanie.

Voici un tableau complet, donnant la répartition définitive et générale des sièges entre les groupements politiques dans le pays entier.

LES GROUPEMENTS POLITIQUES							TOTAL des sièges attribués
	Le total des votes obtenus dans le pays entier par chaque groupe politique	Pourcentage des votes de chaque groupe par rapport au nombre total des suffrages exprimés	Les déductions opérées conformément à la Loi	La masse électorale restante après les déductions : des votes obtenus par les groupements minoritaires mais certaines circonscriptions des votes des groupements dont le pourcentage est inférieur à 2 p et des votes annulés	Les pourcentages	Les sièges attribués à chaque groupe proportionnellement au pourcentage obtenu	50 0/0 des sièges attribués au groupe ayant la majorité
1. Le parti du peuple (Averesco)	1.326.160	52.09 %	on déduit	1.336.160	60.57 %	—	292
2. Le bloc national-paysan	727.202	29.73 %	454.915 votes obtenus dans les circonscriptions à majorité absolue	572.287	25.37 %	23	69
3. Le parti national-libéral	192.399	7.34 %		192.399	8.53 %	—	46
4. Ligue de la défense nation. chrét.	124.778	4.71 %		124.778	5.53 %	—	10
5. Le parti socialiste	40.594	1.55 %					
6. Le bloc ouvrier et paysan	39.203	1.49 %					
7. L'Union civique	7.300	0.28 %					
8. Le Conseil commercial	1.861	0.07 %					
9. Le parti paysan (en dehors du bloc) ..	16.824	0.64 %					
10. Parti paysan (en dehors du bloc)	37.672	1.44 %					
11. Parti nation. modéré (Cetatea Alba) ..	719	0.03 %					
12. Parti national démocrate (Ismail)	295	0.01 %					
13. Bloc paysan-ouvrier (dissident)	70	0.00 %					
14. 15. Groupes indépendants Bati et Faticeai	1.700	0.06 %	Les groupements minoritaires dont le pourcentage est inférieur à 2 %				
16. 17. Groupes indépendants Gorj et Tulova	53	0.00 %					
18. 19. Groupes indépendants Valcea-Balti	307	0.00 %					
20. 21. 22. Groupes indépendants Roman	67	0.00 %					
23. 24. 25. Parti de l'harmonie sociale Ighirea et Lapusna	1.775	0.06 %					
Total	2.559.089	97.58 %	Bulletins annulés au dépouillement	2.			
Votes annulés	63.476	2.42 %	scrutin				
Total Général	2.662.565	100.00 %		2.255.024	100.00 %	23	387

SECTION G

La représentation de la minorité et la liberté de l'électeur

Un reproche adressé fréquemment au système roumain c'est qu'il viole la liberté de l'électeur au profit des organisations politiques. Cette objection touche à la fois le mode de votation organisé par la loi roumaine et l'interdiction du panachage qu'elle consacre.

Un membre de l'opposition attaqua les dispositions du projet du Gouvernement relatives à l'interdiction du panachage. « Le projet, dit-il, enferme l'électeur « dans son parti et l'y place quasi passivement, « devant l'ordre de préférence arrêté par l'organisation « locale du parti. Loin de pouvoir songer à voter pour un « ou plusieurs adversaires, il ne peut même plus exprimer « utilement ses préférences pour ses propres amis. Le « corps électoral, dans l'économie de ce projet, ne donne « plus qu'une pâte malléable que les partis découpent « en morceaux et dont chaque morceau et à la guise de « l'organisation locale ».

Sous le régime organisé par le décret loi de 1918 un inconvénient grave se présentait dans la pratique : les électeurs, confiants en ceux qui avaient dressé la liste des candidats de leurs partis, votaient généralement d'un seul coup de sceau, sans se douter qu'en agissant ainsi ils abandonnaient le choix de leurs élus au hasard des votes de quelques panacheurs étrangers à ce parti. Et l'inconvénient présenté par l'ancien système qui permettait le panachage, c'est qu'il donait aux électeurs d'un parti,

une influence sur le choix des élus des autres partis. En effet ; tandis que les hommes d'un parti votaient pour la liste toute entière de leur opinion, il suffisait de quelques indisciplinés ou adversaires pour amener, par leur vote, l'insuccès de ceux que la majorité considérait comme ses chefs ; et ainsi la grande majorité du corps électoral était à la merci d'une infime minorité pour la désignation des élus.

Pour remédier à cet inconvénient, le législateur de 1926 a supprimé entièrement le vote pour les candidats et, comme nous l'avons déjà démontré, tout le monde doit donner simplement et uniquement un vote de liste ; l'élection ne sert dorénavant qu'à déterminer le nombre d'élus attribués aux différents partis, et ces élus seront désignés, pour chaque liste, non plus par le vote des électeurs, mais par l'acte de présentation des candidatures ; le premier élu est celui que l'on a présenté en tête de liste puis le second candidat présenté et ainsi de suite. Si l'ordre de présentation déplaît aux électeurs, ceux-ci n'ont d'autre ressource que d'opposer à la liste officielle du parti, une liste dissidente, ce qui n'est pas une garantie suffisante et efficace pour eux, étant donné que dans le système actuel les groupements politiques qui n'ont pas atteint le pourcentage de 2 % du nombre total des voix par pays, n'ont droit à aucun siège et en conséquence ne peuvent influencer les résultats électoraux. Quoiqu'il en soit, le système roumain tel qu'il est organisé, sans être parfait, nous paraît acceptable à ce point de vue et l'objection ci-dessus indiquée ne tient pas. L'idéal serait d'attribuer à chaque électeur le droit de désigner par un nom un numéro, l'ordre de cette référence entre les candidats

d'une liste. Malheureusement, son application à de grandes masses d'électeurs et surtout en Roumanie où le nombre des illettrés est très élevé, devient presque impossible et allongerait la durée du vote et du dépouillement du scrutin.

A défaut de ce système, presque impossible à adopter dans la pratique, le système roumain semble respecter suffisamment, sur ce point, la liberté de l'électeur.

A mon avis, le système actuel présente un inconvénient seulement à l'égard d'une seule catégorie d'électeurs, tout en reconnaissant que de nombreux citoyens ont des préférences politiques et se groupent spontanément dans les organisations qui s'offrent à leur choix, il y en a d'autres qui ne suivent aucun groupe et qui ne sont pas une quantité négligeable, et seulement à l'égard de cette catégorie on peut dire que la loi roumaine porte atteinte à la liberté l'électeur en interdisant le panachage. Quant aux électeurs appartenant aux partis fortement organisés dans leur circonscription, entre lesquels se produit la lutte électorale, ils n'ont plus proprement dit le choix des candidats ; le comité les a distingués et c'est pour ceux-ci qu'ils votent utilement. En tous cas, à l'égard de ceux-ci il n'y a qu'une limitation utile de leur liberté.

A coté de la liberté de l'électeur, il existe aussi celle du candidat qui doit consentir par écrit à accepter sa candidature et qui peut, par conséquent, et a le droit de dire, dans quelles conditions il accepte et entend se présenter au corps électoral.

Qu'on le regrette ou non, les élections sont des luttes entre partis ou groupements politiques et il était inadmissible qu'un citoyen qui doit émettre un vote politique

puisse donner sa voix aux représentants de deux partis différents. Au moment du vote son choix doit être fait; s'il vote pour des candidats pris dans deux partis, sa voix ne peut compter pour aucun des deux ; il se range lui-même, par cette contradiction, parmi les non-valeurs et il porte atteinte au but recherché par la loi dans l'intérêt supérieur du pays.

PARAGRAPHE III

Les résultats de la représentation de la minorité et les objections qu'elle a soulevées

SECTION A

Résultats produits sur les partis et sur la composition de la Chambre

Nous avons indiqué le système en faveur duquel s'est prononcé le législateur roumain ans la loi électorale du 27 mars 1926 ; celui de la représentation de la minorité. Il nous reste à voir maintenant comment ce système a réalisé le but proposé et quelle a été sa répercussion sur la vie des partis politiques.

En somme, au point de vue de la représentation des partis on peut dire que la représentation de la minorité a atteint, dans une certaine mesure, son but. En effet, elle a assuré à chacun un nombre de sièges qui, si non pas toujours proportionnel à son importance, a permis toutefois la pénétration de toutes les opinions politiques dans le Parlement. On ne peut pourtant dire qu'elle en a réalisé

la représentation exacte par rapport à leur force numérique.

Nous n'avons certes pas la prétention de déterminer, avec exactitude, les effets d'une réforme politique en nous basant sur une seule expérience. Il est cependant certains résultats indéniables de la représentation proportionnelle, que chacun a pu, dès maintenant, constater.

Une première preuve relative à l'inégalité entre les forces numériques des partis et leur représentation parlementaire, nous a été fournie par les dernières élections de mai 1926. Le parti du peuple actuellement au pouvoir, emporta 292 sièges sur le total de 387, tandis que, proportionnellement au nombre des suffrages dans l'ensemble des circonscriptions, il n'aurait dû en obtenir que 205. Le bloc des partis paysans et national de son côté, aurait dû être représenté par 103 représentants, il ne le fut que par 59 ; quant aux libéraux, ils n'obtinrent que 16 sièges au lieu de 28 que leur aurait donné le système proportionnel d'Hondt ; enfin, la ligue nationale chrétienne 10 au lieu de 18. Ces derniers auraient été les résultats obtenus par l'application de la proportionnalité exacte et en tenant compte du chiffre de voix exprimées, des sièges à pourvoir, et du nombre de voix recueillies par chaque groupement. Nous avons vu, d'autre part, que certains groupements, d'ailleurs peu nombreux dans notre pays, comme le parti socialiste et autres, avaient été privés de toute représentation à cause de l'application de la clause du quorum admise pour empêcher une multiplication excessive des partis et comme une concession faite aux partisans du régime majoritaire.

Donc, la proportion entre les voix recueillies et les

sièges conquis, ne fut pas, aux dernières élections, tout à fait exact. Elle a été sensiblement forcée au profit du groupement majoritaire, c'est-à-dire au parti du peuple.

Dans l'ensemble du pays, le chiffre des suffrages des libéraux avait considérablement baissé grâce aux procédés illégaux et aux abus administratifs que les agents du Gouvernement avec l'immixtion de candidats dont l'influence anticipait sur leur élection. Quoiqu'il en soit, avec la représentation proportionnelle, le parti libéral n'occupait plus en opposition la place à laquelle il avait droit au Parlement. Mais aux grands moments de l'histoire politique, le rythme majoritaire fut toujours favorable aux libéraux. Dans les dernières élections le parti libéral fut pris et écrasé aux élections contre la masse du parti du peuple et la poussée du parti paysan, des membres remarquables furent exclus de la Chambre et sa représentation fut tombée au dessous des indications du scrutin et de ses forces électorales. Sans doute les proportions ne peuvent pas toujours être mathématiquement exactes et nous voulons dès à présent faire remarquer, tout en reconnaissant certaines imperfections du système, au point de vue proportionnel, que telle qu'elle fonctionne, la représentation de la minorité n'en constitue pas moins un progrès considérable sur le système majoritaire en vigueur jusqu'en 1918.

Les luttes électorales n'ont certes rien perdu de leur vivacité ni de leur intensité sous le nouveau régime ; mais elles ont, semble-t-il, gagné en dignité, sincérité et loyauté. L'issue de cette bataille électorale qui pour la troisième fois s'étendait réellement à toutes les circonscriptions était bien douteuse ; dans tous les coins de la

Roumanie les partis déployèrent toute l'énergie dont ils étaient capables. Et cependant, on ne vit point la campagne politique dégénérer en violences grossières, en bagarres sanglantes, comme on en avait autrefois trop souvent le spectacle.

Par l'application du système actuel de la représentation de la minorité, plus de vaincus dépouillés de toute représentation, au profit exclusif d'un seul vainqueur ; chacun se retire de la lutte satisfait d'avoir conquis la part mesurée approximativement à sa puissance.

A côté de cet apaisement des luttes électorales, il semble que la représentation proportionnelle a eu aussi les plus heureux effets sur la constitution et l'organisation des partis ; elle leur a rendu à tous l'indépendance et la liberté d'allure, elle a consolidé dans leur sein l'union et la discipline, elle a imprimé, aux uns comme aux autres, un caractère plus national. Les partis, que le régime majoritaire entraînait à des compromissions dans lesquelles la conquête des mandats se payait par l'abandon des principes, ont pu reprendre leur pleine autonomie et défendre hardiment leur programme.

L'un des résultats les plus remarquables des élections du 25 mai 1926 a été l'écrasement général des dissidents ; partout les électeurs ont dédaigneusement écarté ceux qui n'avaient pas eu la sagesse et le courage de sacrifier à la défense des principes de partis, leur rancune, leurs ambitions ou leurs intérêts personnels. Avec la représentation de la minorité, il y a des sièges au Parlement pour les représentants de vrais partis politiques, il n'y en a point pour les fauteurs de scission et les organisateurs de groupements factices. C'est la conséquence de la clause

du quorum. C'est une restriction à la proportionnalité complète.

Enfin, comme nous l'avons déjà dit, les partis ont pris dans la Chambre un aspect plus national ; la division des groupes parlementaires ne paraît plus suivre ni une démarcation économique ni une régionale. Chaque groupe doit recruter dorénavant ses membres dans tous les coins du pays ; le parti national de Transylvanie n'aura plus l'air d'être le représentant exclusif des districts de l'autre côté des Carpathes ; ils devront par conséquent, se préoccuper tous au même degré des intérêts, des désirs, des mouvements de l'opinion publique dans tous les départements de la Roumanie.

Sans doute la majorité actuelle est forte, plus forte que n'osaient l'espérer les partisans du système et ce résultat est dû, avant tout, à la discipline, à la sage et parfaite compréhension des intérêts et des besoins du pays, dont a toujours fait preuve le parti libéral, considérations qui l'ont conduit à l'élaboration du système actuel. Il est dû ensuite à la politique du cabinet actuel qui a su manier les rouages du système à son profit et cela lui a été possible étant au pouvoir.

Mais quelle influence la représentation de la minorité a produit sur la composition de la Chambre. A-t-elle relevé le niveau parlementaire ou l'a-t-elle abaissé ?

Il est toujours délicat et difficile de se prononcer sur une question de cette nature qui comporte une série de jugements personnels ; la tâche est encore particulièrement malaisée et ses premières expériences sont d'autant moins concluantes que les anciens députés se sont imposés presque partout. Il est facile de montrer ainsi les pertes

subies par le parti libéral, notamment dans les dernières élections et le laisser comprendre que ses hommes éminents et expérimentés ne sont pas tout à fait remplacés. Il est bien certain que les nouveaux parlementaires, quelque soient leurs capacités, n'auront pas de prime abord l'autorité, la réputation, le prestige qu'avaient acquis les anciens chefs parlementaires.

Mais la vraie question qui se pose est celle de savoir si les nouveaux parlementaires sont ou non supérieurs à ceux qu'amenait, sous le régime majoritaire, chaque nouvelle élection. Et, à cette question nous n'hésitons pas à donner une réponse affirmative. Nous comptons sur les bancs des libéraux et du parti paysan, nombre d'hommes qui au barreau, dans le professorat, dans la politique, ont acquis une réputation méritée. Sans vouloir citer ici aucun nom, nous pouvons dire que nous remarquons dans la Chambre, des députés qui vont faire leur début dans la carrière parlementaire, plusieurs orateurs dont l'éloquence brillante relève l'éclat des débats, plusieurs juristes, qui apportent dans les travaux législatifs le secours de leur pensée vigoureuse et sûre.

Il nous semble d'ailleurs que les partis sentiront de plus en plus, la nécessité de confier les mandats politiques à des hommes de haute capacité. Ils n'auront plus à rechercher avant tout les candidats riches et populaires dont les noms peuvent amener les voix de quelques électeurs douteux et assurer le succès comme sous le régime majoritaire. Ils n'auront plus à subir la pression de politiciens ambitieux et intrigants réclamant un mandat sous la menace d'une défection qui aurait provoqué un désastre complet sous le régime majoritaire. Ce sont là des élé-

ments qui ne pèseront plus que légèrement dans la balance électorale. Mais ce qui importera dorénavant aux partis c'est de choisir des hommes capables de défendre avec talent leur cause devant les Chambres et devant le pays et d'apporter à cette défense l'autorité de leur prestige personnel.

Ainsi nous pouvons conclure que la dernière réforme produite dans le régime électoral roumain rendu nécessaire par la situation politique et sociale du pays, a été adroitement et prudemment combinée et qu'elle a subi victorieusement l'épreuve de quelques expériences.

SECTION B

Objections au système actuel de la minorité

I. — Sur la procédure électorale

Un des préjugés les plus répandus contre la représentation de la minorité en Roumanie, même parmi les personnes sympathiques au principe de la réforme, c'est qu'elle a un mécanisme compliqué et extrêmement délicat, une sorte d'horlogerie électorale, dont la marche régulière exigerait une véritable éducation politique dans les masses électorales et qui demanderait, au moment du dépouillement du scrutin, des opérations longues, multiples et difficiles.

A mon avis, cela ne correspond pas du tout à la réalité; les complications ne sont qu'apparentes et loin d'apporter le trouble ou la confusion dans les opérations électorales, cette réglementation minutieuse de la loi électorale y in-

introduit l'ordre et la régularité. Avec le vote par liste, il suffit de quelques heures pour venir à bout d'un véritable monceau de bulletins de vote, et ni le dépouillement, ni la proclamation des élus, ne présente de difficultés.

Quant aux électeurs, des trois grands phases entre lesquelles se répartissent les opérations du scrutin — vote, dépouillement, détermination des élus — la seule première regarde la masse des électeurs. Or, la manière de vote est à peu près la même que sous le régime antérieur. Le bulletin de vote imprimé et délivré par le président, n'est pas une nouveauté dans la législation électorale roumaine, déjà sous le régime du décret-loi de 1918, les électeurs fidèles à chaque parti étaient habitués à rayer avec le crayon officiel de l'isoloir, quelques-uns des noms des candidats. Autrefois même, ils pouvaient favoriser par leurs suffrages autant de candidats, appartenant même à des listes différentes, qu'il y avait de sièges à pourvoir dans la circonscription. Depuis 1926, ils ne peuvent plus en rayer aucun. Voilà toute la différence ; elle n'est pas difficile, mais au contraire plus facile à comprendre.

Si la façon de voter reste, somme toute, la même, le dépouillement n'est guère plus compliqué. Il n'y a de véritablement nouveau et plus délicat dans la procédure électorale du système actuel, que la troisième phase : la détermination du chiffre électoral, la répartition des sièges et la proclamation des élus. Mais si l'on considère que ce n'est pas la masse des électeurs ni même la phalange des scrutateurs qui intervient dans ces opérations, mais la commission centrale électorale dont nous connaissons la composition et la compétence, peut-être sera-t-on moins

effrayé par l'aspect des difficultés. La connaissance des principes élémentaires de mathématiques y suffit.

Ainsi, la représentation de la minorité n'est pas, les élections législatives du 25 mai 1926 l'ont démontré avec évidence, ce quelque chose d'inextricable et d'incompréhensible qu'évoquent ses adversaires. Quoiqu'il en soit, ces élections ont démontré péremptoirement qu'il fallait être de mauvaise foi pour prétendre que le système actuel est inapplicable et trop compliqué.

C'est peut-être l'objection la plus grave qu'on ait dirigée contre le système actuel. Si elle était fondée, elle serait évidemment de nature à faire naître des doutes sur l'excellence de son principe.

II. — *Sur la prime de gouvernement*

Particulièrement, les leaders du parti paysan lui reprochent d'accorder artificiellement au groupe politique, qui ne recueille que 40 % des voix exprimés dans le pays, une base de majorité injuste, en lui attribuant 50 % des sièges à pourvoir au lieu de 40 % qui lui reviendraient proportionnellement au nombre des suffrages recueillis. Le fait devient plus injuste si l'on tient compte qu'on lui accorde encore des sièges de l'autre moitié et que ce groupement ne représente pas la majorité absolue du pays. Voyez donc, disent les adversaires du système, comment la loi protège un parti faible, dépourvu de la force politique et rejeté par le corps électoral qui l'a mis en minorité et qui, par l'artifice d'une prime du gouvernement, devient majoritaire, et dispose ainsi du pouvoir, en annihilant la volonté du suffrage universel. Voici comment s'exprimait le chef

du parti paysan à la tribune parlementaire : « La loi qui
« nous est soumise détruit le droit de vote des électeurs.
« Un électeur gouvernemental ne vote pas seulement avec
« son vote mais avec le sien et $3/4$ de celui de l'opposant.
« Or, tout opposant donne au gouvernement, à contre-
« cœur, $3/4$ de son suffrage et il reste seulement $1/4$ de
« son suffrage pour le parti auquel il adhère, car cela est
« la conséquence des 50 % dont s'empare le gouvernement
« d'office et de la quote-part qui lui revient dans la répar-
« tition des sièges disponibles, par application de la repré-
« sentation de la minorité. Donc, le suffrage d'un citoyen
« qui vote contre le groupement majoritaire ne va à
« son parti que pour un quart ; les autres $3/4$ profitent
« directement au groupement majoritaire et s'il vote pour
« un groupement de minime importance, son suffrage
« profite de nouveau au gouvernement, car dans le sys-
« tème de la loi on ne tient pas compte des partis qui
« n'ont pas recueilli 2 % des voix du pays entier et les
« sièges qui reviendraient à ceux-ci, vont directement au
« groupement majoritaire. Voilà donc les conséquences
« de la loi ».

Ces adversaires prétendent que la représentation de la minorité, ainsi organisée, ne peut plus régulariser le cours des phénomènes politiques livrés au hasard de la loi de majorité et du droit de la force, puisque la loi elle-même concourt par un artifice, à la formation d'une majorité de gouvernement.

Ces paroles des adversaires de la prime de gouvernement ne trouvèrent aucun écho dans le parlement roumain et la preuve est que la loi a été votée sans aucune

modification en introduisant le système que nous avons exposé.

Mais en réalité, les choses se passent autrement et la loi électorale accorde une base de majorité à un groupement politique qui a obtenu déjà une majorité relative dans le pays entier, à un groupement dont les résultats de vote dépassent les résultats de tous les autres groupements, bien qu'il n'ait pas atteint la majorité absolue de 50 % plus 1 vote. D'après le système des adversaires, s'il a obtenu 50 % seulement il n'aurait pas le droit à la prime de gouvernement, mais s'il a obtenu 50 % plus une voix, d'après eux, il a droit à cette prime, c'est donc une voix qui détermine le tout. Evidemment on voit sans difficulté que cela est une exagération. Le principe de la loi est que le groupement qui a obtenu le plus grand nombre de voix par pays, doit avoir une prime de gouvernement et lorsqu'un groupement a vaincu dans les élections tous les autres groupements, on ne peut soutenir que le vainqueur ou l'usurpateur est un protégé de la loi poussé au pouvoir contre la volonté du suffrage universel. Naturellement il est vainqueur sans être un héros !

La condition fixée par la loi en ce qui concerne le pourcentage de 40 % du total des suffrages constitue une limite à la majorité relative et un véritable correctif ; elle est en même temps une sérieuse garantie. Si un groupement a obtenu 40 % des suffrages il est supérieur à tous les autres et on ne peut dire qu'il n'est pas le représentant réel du suffrage universel ; d'autre part, cette différence de 40 à 50 % des sièges à pourvoir qu'on a donné comme base de gouvernement au groupement qui a obtenu la majorité relative, existe dans tous les systèmes proportionnalistes.

En tenant compte du mal dont souffre aujourd'hui le régime parlementaire en Roumanie qui provient de l'influence disproportionnée des minorités et du trouble apporté au fonctionnement du mécanisme gouvernemental par leur abusive et brillante intervention, on peut dire franchement et moralement que la prime de gouvernement constitue un moyen de réduire ces maux.

En attribuant la prime à une majorité relative sérieuse on peut dire que le système de la loi électorale actuelle tient compte d'une réalité de notre pays, où se sont créés après la guerre un grand nombre de groupements politiques et où les voix peuvent se diviser d'une telle manière qu'à un moment donné le pays se trouvera dans la situation de ne pouvoir être gouverné, n'ayant pas le moyen d'assurer une majorité stable, un cabinet homogène, et par conséquent le régime parlementaire ne sera plus possible puisque l'émiettement des partis politiques empêcherait la formation d'une majorité de gouvernement.

D'autre part la vie des partis constitue la vie même des Nations, et il n'est pas désirable qu'ils se divisent à l'extrême; sans ce système, la Chambre serait composée de groupes sans cohésion durable, trop souvent formée pour la défense de quelques intérêts spéciaux et il en résulterait un équilibre instable sujet à des surprises et à des retours qui rendent parfois difficile la tâche du Gouvernement. De cette manière, nous pouvons conclure que le système établi fait preuve de la patriotique prévoyance du parti libéral.

Au cas où aucun groupement politique n'obtiendrait pas la majorité absolue, il resterait toujours la perspective d'alliance et de coalition afin d'arriver à la formation

d'une majorité de gouvernement. Mais, à notre avis, la coalition ne doit rester, dans une démocratie bien organisée, qu'un dernier refuge, une alternative finale, car elle ne représente qu'une transaction éphémère avec des sacrifices de programmes et qui n'exprime que des hésitations et des divisions dangereuses du suffrage universel.

Donc, lorsque le corps électoral a montré une grande confiance à un groupement politique en lui accordant l'important pourcentage de 40 à 50 % du nombre de votes, il ne sera pas juste, puisqu'il n'a pas obtenu une voix de plus pour avoir la majorité absolue, de déclarer ce groupement minoritaire et de l'envoyer partager les sièges avec des groupements qui ont obtenu seulement 10 ou 20 % du nombre des suffrages. Le pays serait ainsi privé d'une majorité qui constitue l'homogénéité, la force et la vie dans la vie politique du pays.

Une autre objection qui s'adresse au système de la minorité appliqué en Roumanie, c'est que le résultat des efforts faits par les organisations politiques dans certaines circonscriptions servent aux candidats du même groupement mais présenté dans une autre circonscription. Ceux-ci vont recueillir les voix obtenus avec des sacrifices de ceux qui sont restés mécontents puisque, vu le pourcentage, leur liste dans certains départements n'a obtenu aucun siège.

A mon avis, au contraire, le système actuel donne la possibilité aux voix qui autrefois n'étaient pas prises en considération et se perdaient dans toutes les circonscriptions, d'aller à la masse générale des voix et d'apporter les sièges à ceux qui paraissaient injustifiés et ainsi, par le concours et l'abnégation de tous, on réalise une solidarité plus grande entre les membres d'un groupement

politique. La vérité est que ne seront diminuées que les actions isolées de ceux qui luttent seuls et ne sont pas secondés d'une forte solidarité de parti.

D'autre part, dans les départements où la liste minoritaire a recueilli la majorité absolue, elle obtient un nombre de sièges proportionné, qui sont déduits du nombre total des sièges pour le pays, pour reconnaître, par ce précédé, les mérites locaux.

Les adversaires de la représentation proportionnelle, en général, lui reprochent d'encourager la formation de petits groupes recrutés dans les éléments de minorité disséminés dans tous le pays et de favoriser ainsi, de dangereuse manière, l'émiettement des partis. Mais les résultats des dernières élections prouvent d'une façon certaine que cette objection ne peut être prise en considération. Les faits sont là plus éloquents que les arguments théoriques. Comme nous avons eu l'occasion de le voir précédemment, la lutte électorale est toujours restée circonscrite entre quatre groupements politiques, eux seuls parvenant à faire élire des candidats.

D'ailleurs, s'il arrive qu'effectivement les partis politiques se divisent, il ne faudrait pas pour cela en accuser la représentation de la minorité. L'émiettement des partis peut être antérieur ou postérieur à celle-ci, il dépend en réalité de leur force de constitution. Lorsque cette force est vigoureuse, lorsqu'il y a de la cohésion, de la discipline, un programme vraiment conciliateur de grands intérêts, l'émiettement ne se produit pas et celui-ci ne dépend pas tant du régime électoral que du plus ou moins d'influence qu'exercent les idées et les intérêts sur la masse des citoyens.

Nous ne pensons pas davantage que le système proportionnaliste puisse empêcher la formation d'une majorité parlementaire et, en résumé, bien loin de s'opposer à la formation d'une majorité, elle assurera au Parlement une majorité gouvernementale moins numérique, mais plus solide et plus stable quant à sa consistance.

Ce qui nous paraîtrait injuste dans le système de la loi roumaine de 1926 c'est qu'il y a toujours des groupements politiques dont la masse électorale n'atteint pas le pourcentage de 2 % du nombre total des suffrages exprimés dans le pays, qui ne participent pas à la répartition des sièges. Dans les élections du 25 mai 1926 on a déduit de la masse électorale du pays plus de 200.000 voix lorsqu'on a fait la répartition proportionnelle des sièges, voix appartenant aux groupements dont le pourcentage a été inférieur à 2 %. A mon avis, on pourrait utiliser tous les suffrages, dont le nombre comme nous le voyons, est assez considérable, par l'application de moyens tout à fait simples, connus d'ailleurs sous le nom de déclaration de solidarité. Les groupements politiques prévoyant un déficit sans qu'ils aient besoin de se constituer en bloc avant les élections, devraient faire une déclaration de solidarité avec un autre qui aurait les mêmes chances d'insuccès. Après l'élection, les voix recueillies par les deux groupements seraient additionnées et s'ils atteignent ensemble les pourcentages exigés par la loi électorale, pourraient servir à conquérir un ou plusieurs sièges qui autrement s'en vont au groupement majoritaire.

Quant à l'attribution des sièges entre les groupements solidaires elle serait faite ainsi : s'il n'y a qu'un siège à attribuer, il sera dévolu au groupement dont le chiffre

électoral est le plus fort ; s'ils ont droit à plusieurs sièges, ils seront dévolus aux groupements suivant l'importance des chiffres des voix obtenus. Au sein du groupement, le siège serait attribué au candidat de la liste de ce groupement, dans le département où il a obtenu le pourcentage le plus élevé. Ainsi, des chiffres considérables d'électeurs ne resteraient pas sans représentants.

En terminant, nous pouvons dire que la représentation de la minorité ne se présente pas évidemment comme un système électoral d'une perfection absolue ; elle n'a que la prétention de constituer, à tous égards, un progrès sur le système majoritaire, et à ce point de vue il est incontestable qu'elle donne des résultats infiniment plus proportionnels que ce dernier. Le résultat est que toutes les grandes opinions politiques qui marquent les étapes du progrès social ont leurs représentants dans la Chambre des Députés. Sans y pousser l'élite de la Nation elle a rempli tout son rôle en y amenant l'élite des hommes politiques et, de cette manière il y a plus d'équité dans le gouvernement et dans la législation du pays.

PARAGRAPHE IV

La vérification des titres

Le candidat proclamé élu par la commission centrale n'est définitivement admis qu'après vérification de ses pouvoirs par la Chambre. Or, il est démontré par les faits que la vérification des pouvoirs fait perdre aux assemblées parlementaires un temps précieux, qu'elle ravive les querelles des partis et excite les animosités person-

nelles, et que souvent les majorités prononcent des invalidations systématiques. A peine l'agitation électorale a-t-elle cessé dans le pays, qu'elle recommence devant la Chambre, sous prétexte de la vérification des pouvoirs. Les Assemblées parlementaires n'ont ni le sang froid, ni l'impartialité, ni le désintéressement nécessaire pour apprécier à la seule lumière du droit et des faits, l'éligibilité de leurs membres et la régularité de leur élection, alors que la plupart des abus administratifs, des procédés de corruption, se passent sous le patronage des candidats.

A notre avis, le législateur devrait enlever aux Chambres le contentieux électoral et le donner à la commission centrale qui présente, par sa composition, toutes les garanties de compétence et d'impartialité, en l'organisant même dans ce but comme une véritable juridiction électorale. En fait, le système de la vérification des pouvoirs tend à se rapprocher de celui du contentieux parce que les élections contestées sont celles effectivement examinées; pour celles qui n'ont fait l'objet d'aucune contestation, la vérification est devenue une simple formalité qui pourrait être supprimée sans aucun danger. La commission centrale n'aurait qu'à statuer ou plutôt reviser, les élections contestées, comme un tribunal électoral. L'art. 102 de la loi électorale proclame : « Les opérations de chaque élection sont soumises au contrôle suprême de l'Assemblée respective. Lorsque l'Assemblée constate une erreur de calcul elle rectifiera l'erreur et attribuera le mandat au candidat en droit ». Donc elle ne fait rien de plus, l'erreur pourrait être rectifiée par la commission centrale elle-même qui comprendrait des spécialistes dans ce but.

La Roumanie pouvait suivre l'exemple des autres pays, reconnaître à la commission centrale le droit de juger les contestations soulevées au sujet de la validité des titres.

D'ailleurs, la vérification des pouvoirs a été instituée comme une mesure de précaution dans les débuts du régime parlementaire, alors que les assemblées avaient à redouter les entreprises du pouvoir exécutif. Mais du moment où les membres d'un pouvoir indépendant, dont la compétence et l'impartialité est incontestable, président et surveillent toutes les opérations électorales commençant avec l'établissement des listes électorales et finissant avec la répartition des sièges, la précaution ne devrait pas survivre au danger qui a disparu à la suite de cette organisation.

Toutes les mesures qui tendent à écarter des Chambres les débats irritants et à substituer la politique proprement dite à la politique de passions, ne peuvent que fortifier cette autorité morale et cette possession d'elle-même, dont les assemblées législatives ont, à l'heure présente, un si urgent besoin. A tous ces titres, la vérification judiciaire des pouvoirs est une réforme opportune. Je ne vois pas pourquoi on maintient cette superposition, ce super-contrôle des assemblées législatives sur les actes d'un pouvoir dont l'indépendance vis-à-vis des autres branches du pouvoir social et, comme nous l'avons dit, vis-à-vis des partis politiques et du corps électoral, est la première et la plus précieuse des garanties dans notre pays.

Pour ne pas priver l'Assemblée nationale de toute influence sur la validité des élections, le législateur

pourrait organiser différemment la commission centrale et lui ajouter un certain nombre d'assesseurs, en disposant que ceux-ci seront désignés par la Chambre des Députés. Les assesseurs devraient être des jurisconsultes et les influences politiques seraient ainsi amoindries. Comme expérience, nous pouvons citer le tribunal électoral Tchéco-slovaque qui est une institution excellente et jouit d'une autorité incontestable.

Les cas d'invalidation des sièges sont très rares en Roumanie et notamment sous le régime actuel dans lequel la commission centrale électorale observe l'application de toutes les dispositions de la loi électorale, et évite toutes les erreurs dans les opérations électorales.

CHAPITRE IV

L'organisation et les différents modes de recrutement du Sénat

Il semble bien que sur le principe même de la dualité des Chambres, l'accord fût à peu près unanime dans l'Assemblée Constituante, lors de l'élaboration de la nouvelle Constitution Roumaine du 23 mars 1923.

Notre démocratie a compris quelle garantie de pondération et de compétence, quelle sauvegarde de la liberté publique, lui assure l'existence de la seconde Chambre.

Sans doute en théorie le Gouvernement idéal d'un peuple libre, de citoyens libres, devrait puiser son existence et son autorité dans une Assemblée unique, sans contre-poids, sans contrôle, puisant elle-même toute sa force dans la souveraineté populaire, seul base légitime de tout pouvoir. Mais cette décision de principe ne se concilie pas avec les nécessités vivantes de la Société moderne et, particulièrement, avec celles de gouvernement d'une Nation de 17 millions d'habitants dont l'éducation politique, on peut bien le dire, est au début. D'autre part, on ne pouvait pas, dans le désordre des conflits économiques et sociaux d'après-guerre, confier les destinées d'un pays en voie d'unification, à une seule Chambre souveraine.

C'est donc pour des raisons d'organisation et d'actualité politiques que le constituant roumain a cru à l'utilité en soi du Sénat, dont l'existence nous semble être, en vérité, dans la nature même du régime représentatif et dans les traditions politiques de la Roumanie.

En réorganisant le Sénat, le constituant n'a pas voulu instituer dans notre pays une seconde Chambre qui soit absolument l'égale de la première; le Sénat ne doit pas doubler la Chambre des Députés, son rôle est différent; il a une mission de pondération, de temporisation, de résistance aux entraînements de la Chambre; il doit avoir un rôle modérateur, une sorte de pouvoir d'arrêt momentané, de veto suspensif. Deux Chambres se contrôlent, se balancent, se modèrent réciproquement; chacune se sent surveillée par l'autre et moralement responsable envers elle.

Mais pour que cela soit, il faut que le recrutement des deux Assemblées diffère; si non, le parti qui aurait la majorité dans l'une, l'aurait dans l'autre, et d'autre part, il est nécessaire que l'une des deux Assemblées n'ait pas plus de pouvoir que l'autre afin de ne pas aboutir à une absorption de l'une par l'autre; pour ces motifs, il doit y avoir une différence dans le recrutement des deux Chambres, c'est ce que la Constitution roumaine de 1923 a consacré.

Dans une démocratie qui ne reconnaît pas d'autre source de tout pouvoir et de toute autorité que la volonté de la majorité des citoyens, il semble que l'on ne puisse songer à confier l'élection du Sénat comme celle de la Chambre des Députés, qu'au suffrage universel.

Si séduisante qu'elle paraisse au premier abord, si conforme qu'elle soit à la théorie du gouvernement démocratique, le constituant roumain a repoussé l'idée de l'élection du Sénat entièrement par le suffrage universel. En effet, faire désigner par tous et les mêmes électeurs, sous la poussée du même mouvement d'opinion, dans les mêmes circonscriptions électorales, deux représentants au même titre, à deux Assemblées différentes, c'est vraiment s'acculer à des conflits insolubles et à l'institution, par voie de conséquence, d'une Chambre unique. Chacune des deux Assemblées représenterait la Nation au même titre et chacune d'elle pourrait croire exprimer fidèlement, plus fidèlement même que l'autre, les vœux du pays.

La nécessité de différencier les deux Chambres et la difficulté d'y arriver par tous les systèmes proposés compatibles avec les principes démocratiques, ont préoccupé le constituant roumain qui a aperçu la solution, en se basant sur la démonstration qu'une société moderne se compose non seulement d'individus, mais encore de groupes d'individus qui constituent autant d'éléments sociaux distincts des individus ; les groupes familiaux, communaux, les associations commerciales, industrielles, agricoles, ouvrières, etc. La nation n'est pas seulement une vaste agrégation d'individus, mais elle tire encore sa force et sa vie de collectivités laborieuses et fécondes. En effet, sous l'empire des faits l'individualisme, qui ne veut connaître que l'individu libre, a subi des durs assauts. Une réaction intellectuelle et politique s'est dessinée contre lui, que les groupements des forces, nécessités

par la vie industrielle et agricole moderne, ont singulièrement renforcée.

L'individu a, en effet, avec d'autres semblables qui exercent la même profession, qui habitent le même lieu, des préoccupations, des intérêts communs ; cette vie commune du groupe ainsi constituée, elle se poursuit en dehors des individus et il est naturel qu'elle soit représentée dans les délibérations nationales. Cette association durable d'intérêts et de sentiments doit avoir un moyen de faire entendre sa voix. D'autre part, le suffrage élargi, ne pouvait être limité à la seule Chambre des Députés, à moins qu'on ne veuille admettre l'omnipotence d'une Assemblée unique. En effet, le régime politique actuel est fondé sous la loi du nombre ; cette loi devait être aussi respectée.

A côté de la Chambre des Députés, représentant les individus et surtout les opinions politiques du pays, l'Assemblée constituante de 1923 a réorganisé le Sénat pour faire représenter les groupements sociaux, locaux et professionnels, fondés sur une communauté d'intérêts matériels et moraux et en même temps les courants de l'opinion publique et la nation entière.

Si le Sénat est fait pour résister il doit comprendre aussi les hommes de haute valeur, de haute autorité qui, par leur passé, par leur expérience, par leur activité au service du pays, s'imposent et peuvent corriger les tentances exagérées de la Chambre. En conséquence, la nouvelle constitution ajoute à l'élément politique électif un élément qualifié composé de représentants de la science, de l'industrie, du commerce, de l'agriculture et, d'autre part, ceux qui ont vécu la vie pratique parle-

mentaire, judiciaire, militaire, administrative, locale et d'Etat, c'est à dire les sénateurs de Droit.

S'il est vrai que tout pousse les hommes dans l'état actuel de la civilisation à se grouper conformément aux intérêts de leur métier ; s'il est vrai, d'autre part, que l'une et l'autre Chambre doivent représenter des aspects différents de la souveraineté nationale, nous pouvons conclure que le constituant roumain a été bien inspiré et qu'un Sénat élu conformément au système adopté par la Constitution de 1923 et consacré par la loi électorale du 27 mars 1926, répond en même temps aux exigences de la vie sociale et économique et aux desiderata de la science politique. Ce n'est point un produit de l'idéologie vaine, mais le fruit de l'expérience et de la sagesse politique. Réserve de sagesse, de raison lucide et modérée, le Sénat peut, dans un Etat démocratique soumis comme le nôtre aux vagues passionnées du tempérament latin, apporter un élément de solidité dont nous raillons parfois le manque d'éclat mais sur lequel, aux jours de crise nous cherchons à nous appuyer. Grand corps d'Etat, conseil éclairé de la Chambre populaire, choisi par les forces profondes de la Nation, suivant le système que nous allons étudier, il pourrait à la fois adapter, coordonner, améliorer l'œuvre sociale à venir et rester le gardien vigilant des intérêts permanents et nationaux du pays.

PARAGRAPHE I

L'élection du Sénat par le suffrage restreint

L'extension du suffrage ne pouvait se faire sans avoir de répercussion sur l'organisation du Sénat. Le Sénat ne

pouvait rester immobile, sous la pression, le mouvement, que produit dans l'opinion publique, dans l'activité sociale, dans les organes de l'Etat, l'extension du suffrage.

Après avoir constaté dans l'exposé des motifs des articles revisés 57 et 67 de l'ancienne Constitution roumaine modifiée en 1917, que la dualité des Chambres ne se comprend que si chacune d'elles possède son rôle, et sa physionomie propres, les Assemblées constituantes de 1917 ont institué un mode de recrutement du Sénat en basant le droit d'électorat au Sénat sur une des inégalités que les démocraties les plus jalouses reconnaissent : celle de l'âge, et ont décidé à faire nommer les sénateurs par tous les citoyens ayant atteint leur quarantième année.

En effet, on ne peut appeler que du nom de suffrage restreint, à notre avis, ce mode d'élection par lequel une fraction seule de l'ensemble des citoyens exerce le droit de désigner une partie du Sénat à côté d'autres collègues sénatoriaux, sous le régime de la loi électorale de 1926, alors que, sous le régime de l'ancienne Constitution, et jusqu'en 1926, cette fraction exerçait le droit de désigner tous les membres électifs du Sénat. La loi du nombre, qui constitue le fondement du régime politique actuel, devait être, elle aussi, respectée. Naturellement cela ne veut pas dire qu'il fallait faire élire le Sénat et la Chambre par le même corps électoral ; non, car alors pourquoi la coexistence de deux Chambres, ayant des pouvoirs semblables et sortie de la même origine.

Comme les Assemblées constituantes qui ont introduit le suffrage universel furent dissoutes, avant qu'elles puissent voter les lois portant l'application des principes

inscrits aux articles 57 et 67 de la Constitution révisée, le Gouvernement, alors au pouvoir, par un décret loi du 14 novembre 1918, établit l'organisation et la procédure du nouveau système électoral en ce qui concerne la composition et l'élection des Assemblées législatives.

Dans le système de l'ancienne Constitution, le Sénat était composé de membres élus et de membres de droit. Il n'y avait qu'une seule catégorie de membres élus, élus au suffrage direct, obligatoire et secret, au scrutin de liste, par des citoyens âgés de 40 ans accomplis. Ainsi est réalisée la condition primordiale d'âge aussi bien pour les éligibles au Sénat que pour les électeurs sénatoriaux.

Ce mode de recrutement de l'élément électif du Sénat, du régime de l'ancienne Constitution, fut adopté par la nouvelle Constitution pour une partie seulement du Sénat, et on peut bien dire qu'il est conforme à l'esprit qui a présidé à l'institution du Sénat. Ce système est certainement intéressant et séduisant au premier abord car tout en conservant la base électorale du suffrage universel, il tend à faire un choix dans ce suffrage universel, choix qui n'est nullement anti-démocratique. En effet, si les hommes supportent difficilement les privilèges basés sur la naissance, la fortune ou même l'instruction, ils acceptent de meilleur gré ceux qui sont basés sur l'âge, car tous les peuvent posséder, ayant tous la même possibilité et le même espoir de vieillir.

Désireux de supprimer la limite de séparation de l'ancien régime électoral d'entre la population rurale et celle urbaine et la prépondérance de la classe riche, pour renforcer dans toutes les provinces du pays le lien entre les citoyens sur le terrain de la solidarité sociale et poli-

tique, l'auteur du décret-loi a prévu tant pour la Chambre des Députés que pour le Sénat, que l'attribution des sièges soit faite d'une manière égale pour tous les départements et proportionnellement à la population et que les élus d'une circonscription soient l'expression de la collectivité des citoyens qui la composent. En tenant compte de l'œuvre importante à laquelle étaient appelées, au lendemain de la guerre, les premières Assemblées élues par le suffrage universel, on a donné à la représentation une base plus large, en établissant un sénateur pour un chiffre de 70.000 habitants. Ainsi, sur cette base, le Sénat était composé de 136 membres.

En ce qui concerne les conditions d'éligibilité, on a maintenu toutes les conditions antérieures, sauf celles du cens, écartée, comme contraire à l'esprit qui a déterminé la modification de la Constitution.

Le résultat des élections était proclamé au premier tour de scrutin, grâce à l'admission du principe de la majorité relative pour les élections au Sénat. La représentation proportionnelle ne s'appliquait pas aux élections sénatoriales. D'ailleurs ce système a été conservé par la loi électorale du 27 mars 1926. Les bureaux électoraux départementaux après le recensement des votes de toutes les sections, procèdent au recensement des voix obtenues par chaque candidat à part et attribuaient le siège en vertu de la majorité relative aux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. Les sièges vacants sont complétés par des élections partielles. Si donc un sénateur disparaît par suite d'invalidation, décès, démission, il doit y avoir une élection partielle.

Dans le rapport au décret-loi, les Ministres de l'Intérieur et de la Justice croyaient que, dans cette période de transition, ce système d'élection du Sénat était le seul compatible avec l'esprit de la Constitution en vigueur ; cela ne les empêchaient pas d'exprimer leur désir d'organiser un Sénat recruté sur les bases qui, quelques années plus tard, furent adoptées par la nouvelle Constitution roumaine. En outre, ils songeaient de faire une différenciation entre les citoyens qui savaient lire et écrire et entre les analphabètes ; un premier collège devait être composé, d'après eux, de tous les citoyens qui savaient lire, âgés de 25 ans, et de tous les analphabètes âgés de 40 ans ; d'autre part, ils songeaient à la représentation de toutes les branches d'activité économique et professionnelle et, en même temps, à la représentation des intérêts locaux. Mais le délai trop court, accordé par la Constitution révisée pour effectuer les élections, n'a pas permis de rédiger un projet pour une telle composition du Sénat. Ce fut l'œuvre réalisée par les Assemblées constituantes en 1923 que nous étudierons plus loin.

Le problème de la démocratie à résoudre, fût d'organiser le suffrage universel dans la nouvelle Constitution de telle sorte que la volonté du Parlement soit toujours d'accord avec la volonté du pays. En effet, tout se transforme autour de nous ; dans le conflit des besoins, des intérêts, des idées, des passions, caractérisant l'état démocratique, la stabilité est ce qui manque le plus, et il a paru naturel aux constituants de la demander à un Sénat élu par des collèges électoraux différents, plutôt que par un seul collège. La représentation de cet

ensemble d'intérêts, de sentiments, d'idées et de traditions, que faute d'un autre mot j'appelle les forces sociales, a été conférée aux sénateurs élus par deux collèges différents, l'un composé de groupements professionnels et l'autre de membres des conseils départementaux et communaux, ce que nous allons étudier dans deux chapitres différents.

La Constitution de 1923 a confié l'élection d'une partie du Sénat à un collège composé de tous les citoyens âgés de 40 ans, par vote direct, obligatoire, égal et secret au scrutin de liste en conservant de cette manière le système de l'ancienne Constitution à cet égard, développé par le décret-loi du 14 novembre 1918. Les membres élus par ce collège représentent dans le Sénat la volonté directe du peuple et maintiennent le contact permanent avec les exigences de l'opinion publique.

Pour ces élections sénatoriales, la loi électorale a fixé le département comme circonscription électorale. Des circonscriptions plus étendues que les départements, ou plus petites, ne sont pas admises par la Constitution ; en effet, les circonscriptions trop petites établissent un lien trop étroit entre la vie politique et les soucis locaux, sans tenir compte des intérêts généraux, en restreignant le champ d'activité des élus et en influençant souvent sur leur indépendance à cause des exigences électorales qui, dans telle circonscription, ont une répercussion immédiate sur eux. Comme dans l'ancien système, la représentation de la minorité ne s'applique pas à ces élections sénatoriales. Les bureaux électoraux départementaux procèdent au recensement des votes obtenus par chaque liste à part et attribuent les sièges de sénateur sur la

base de la majorité relative à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de voix. S'il y a des listes ayant recueilli le même nombre de voix, on procède par tirage au sort pour la proclamation de la liste élue. Si l'élection est faite pour un seul siège de sénateur on totalise les voix obtenues par chaque candidat et le mandat de sénateur est attribué, en vertu de la majorité relative, au candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix. Enfin les vacances sont complétées par des élections partielles, sauf celles qui se produisent dans la dernière session de la législature.

Le nombre de sénateurs fixé par la loi pour tout le pays et élus par vote obligatoire, égal, direct et secret par les citoyens âgés de 40 ans, est de 113 et sont répartis par département proportionnellement au chiffre de la population.

Suivant l'usage parlementaire solidement établi aujourd'hui et qui n'est pas besoin, à nos yeux, de fixer par une autre réforme constitutionnelle, le Sénat, grâce à cette partie, constitue un grand pouvoir de modération et de réflexion sans que jamais son veto puisse être définitif ; toujours, en effet, comme il est de son devoir, le Sénat s'incline devant le vœu clair et renouvelé du pays.

Pour ne pas pouvoir craindre que le Sénat formé d'hommes mûrs élus par des hommes mûrs, ne soit animé trop exclusivement, trop systématiquement, d'un esprit non seulement de conservation mais de stagnation, on a introduit les représentants de tous les grands organismes de la vie nationale pour emprunter aux débats la nouveauté, le mouvement, la compétence et la jeunesse, si l'on peut dire ainsi. En effet, l'esprit humain ne se

renouvelle pas à tous les âges avec la même vigueur et la paresse naturelle aide dans l'âge mûr l'homme à louer le temps présent et le temps passé et à craindre les innovations. Mais cet esprit de pondération, de mesure qui est un gardien sûr des individus et des sociétés, il fallait l'enfermer dans le Sénat, lui donner une vie propre et d'en faire la raison d'être d'une de nos Assemblées.

PARAGRAPHE II

L'élection d'une partie du Sénat par les corps élus

Au lieu de faire élire les membres de la seconde Chambre presque entièrement et directement par le suffrage universel, le constituant roumain de 1923 a songé à les faire désigner en partie par des citoyens investis déjà à des titres divers, de mandats, par le suffrage universel. On peut donc dire que le Sénat est élu par le suffrage universel restreint par la condition d'âge, pour une partie, mais qu'il procède, pour une autre partie, aussi du suffrage universel, car il tire son autorité de corps d'Assemblées élues et représente mieux ainsi le peuple tout entier dans son ensemble, dans tout ce qu'il y a de grand en lui ; les nobles pensées et les instincts généreux qui l'animent ; la volonté populaire arrive ainsi dans le sein du Sénat épurée, assagie et fortifiée.

La nouvelle Constitution roumaine dans son article 69 proclame : « Les membres élus des Conseils du Département et les membres élus des Conseils urbains et
« ruraux, réunis en un seul collège, élisent par vote
« obligatoire, égal et secret, un sénateur pour chaque

« département ». Le constituant a placé donc dans les Assemblées issues du Suffrage universel direct la source d'élection d'une partie du Sénat.

Tout en remarquant que le constituant ne pouvait songer à employer ce mode d'élection que pour le Sénat, — car toutes les raisons que l'on peut donner ne permettraient pas d'emprisonner la volonté des citoyens derrière les décisions d'Assemblées locales — il faut reconnaître que ce système est acceptable pour le Sénat. Ces réserves faites et tout en avouant que ce système pêche encore par ce fait qu'il domine sensiblement la responsabilité de l'élu, dont le mandat dure souvent plus que celui de ses électeurs, nous reconnaissons qu'il offre de sérieux avantages.

Nous allons voir successivement les différentes Assemblées élues auxquelles on a confié l'élection d'une partie du Sénat.

SECTION A

Par les Conseils communaux

A la base même de notre organisation politique, les conseils communaux urbains et ruraux constituent les premières de nos Assemblées élues par suffrage universel, vote obligatoire, égal et secret ; en contact permanent avec les opinions du suffrage universel, représentation de la première cellule politique, ils constituent un collège important, chargé d'élire un certain nombre de sénateurs.

Indépendamment d'autres préoccupations politiques, l'Assemblée constituante de 1923 a placé dans la com-

muine l'origine d'une partie du Sénat, comme un moyen de contre-balancer la loi du nombre et de défendre les idées libérales et les intérêts locaux, car elle crût le trouver dans ce système qui assurait la prédominance dans le collège sénatorial aux représentants des populations rurales, sages et conservatrices de leurs mœurs. En outre, elle basait son système sur l'idée de la représentation de la commune elle-même prise comme une individualité. C'est donc chaque commune de la Roumanie qui est électeur au Sénat.

Il faut reconnaître, en effet, que si le département et surtout l'arrondissement n'ont guère de vie propre, la commune constitue une véritable individualité car c'est là le plus ancien et le plus naturel des groupements. Entre les hommes qui habitent côte à côte dans le même coin de terre et où ont vécu leurs familles, il y a un ensemble de souvenirs, d'habitudes, de traditions, d'intérêts, qui constituent un véritable patrimoine commun, une façon d'être particulière. On peut dire que la commune, sauf lorsqu'elle est trop petite, constitue véritablement un organisme social vivant. Ainsi de toutes ces considérations résultent des avantages réels à faire choisir un certain nombre de sénateurs par ces Assemblées qui sont composées d'hommes habitués aux affaires et à l'administration et qui constituent une excellente école de vie publique.

Les conseils communaux, toujours sous le contrôle de leurs élus qui peuvent les voir à l'œuvre et les juger, sont perpétuellement en contact avec le suffrage universel. De plus, il sont à même de voir l'application, le fonctionnement et les répercussions des lois et ils cons-

tituent ainsi un excellent agent de transmission entre les électeurs et le Sénat.

Mais si la commune doit être représentée personnellement au Sénat, comment exercera-t-elle son droit d'élection ? La nouvelle loi d'unification administrative de 1924, basée sur la décentralisation, organise la composition des conseils départementaux et communaux élus comme nous l'avons dit au suffrage universel, de telle manière que les membres élus de ces conseils constituent un collège électoral indépendant. Les membres élus donc des conseils urbains et ruraux représentants des communes, réunis en un collège avec les conseils départementaux, concourent tous directement, au même titre, à l'élection d'un sénateur par circonscription, comme représentant des intérêts collectifs locaux. La circonscription électorale est divisée, en vue de cette élection, en trois sections de vote présidée chacune par des juges de paix. Il est intéressant de remarquer que les membres des commissions intérimaires ne font pas partie du collège électoral sénatorial qui est composé seulement des membres élus des conseils communaux et départementaux. Cette prohibition a été dictée par le soin d'empêcher les manœuvres du Gouvernement d'envoyer indirectement dans le Sénat ses personnages agréés. Il faut ajouter que le Collège électoral ainsi composé, n'élit pas des candidats qui soient eux-mêmes membres des conseils communaux ou départementaux ; les membres de ces conseils votent toujours pour des candidats proposés par les différents groupements politiques, choisis en dehors du sein des dits conseils. C'est peut-être une lacune, car avec ce système on n'arrivera jamais à la

représentation directe et parfaite des intérêts collectifs locaux. Les sénateurs élus par ce collège seront des hommes politiques qui représenteront plutôt les groupements politiques dont ils font partie, que les intérêts collectifs locaux. Il aurait été préférable de faire désigner les sénateurs par les membres des conseils locaux choisis même dans leur sein.

Le chiffre des sénateurs élus par ce collège dans tout le pays a été fixé par la nouvelle loi électorale à 71, c'est à dire un sénateur par département. Ils sont élus au scrutin de liste, à la majorité relative avec le département comme circonscription électorale. La représentation de la minorité ne s'applique pas aux élections des sénateurs. En vertu de ce principe de majorité relative adopté par le législateur roumain aux élections sénatoriales, on proclame élu celui des candidats qui a recueilli le plus grand nombre de voix, même au premier tour de scrutin. Dans ces élections sénatoriales c'est le bureau électoral départemental, présidé par le premier président du Tribunal, qui procède au recensement des voix obtenues par chaque candidat séparément et attribue le siège au candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix.

Ce système a l'inconvénient, je crois, d'accroître vraiment d'une manière accentuée, le défaut de proportionnalité entre les différentes communes. Tel village qui arrive à peine à constituer un conseil communal par ses quelques habitants, a au moins 8 conseillers communaux, donc 8 électeurs sénatoriaux, tandis que la grande ville voisine de 100.000 habitants par exemple, n'a que ses 36 conseillers municipaux pour la représenter

dans le collège sénatorial. D'autre part, on peut reprocher à ce système qu'en admettant les conseillers communaux à la fonction d'électeurs sénatoriaux, on a donné un caractère par trop politique aux élections communales. Tel homme de valeur, que ses qualités administratives désignent au suffrage de ses concitoyens, est écarté parce qu'il appartiendrait à l'opinion politique du parti renversé et qu'aucun électeur ne peut voter pour celui qui va au scrutin sénatorial soutenir les adversaires de toutes ses idées et de tous ces principes. En effet, on a vu à l'avènement du parti du peuple au pouvoir, des conseils municipaux issus des élections faites sous le gouvernement du parti libéral, dissouts par l'ordre du Ministre de l'Intérieur sans l'avis préalable du Conseil supérieur administratif, afin de réduire le nombre des électeurs sénatoriaux dont les votes auraient été déposés dans l'urne pour les candidats du parti libéral. Les commissions intérimaires nommés à la place des conseils municipaux dissouts, comme nous l'avons déjà dit, n'ont pas droit de vote aux élections sénatoriales, mais en tout cas on a réduit les chances de succès du candidat de l'opposition.

Il n'est pas moins vrai que les élections municipales doivent, certes, avoir un caractère politique général et assurer la présence à la mairie d'une majorité conforme aux sentiments politiques en vogue, imposée à la majorité de la population, par des moyens permis ou non, mais elles doivent constituer une administration municipale capable en y faisant entrer toutes les compétences afin d'éviter les erreurs et les persécutions des tyrannies locales tellement pratiquées en Roumanie.

On ne doit pas croire que ces différentes pratiques sont le patrimoine exclusif du parti qui les commet étant au pouvoir ; leur nombre et leur qualité sont le résultat d'une longue tradition née et développée dans la marge de la Constitution roumaine. La purification des mœurs politiques et l'élévation du niveau des luttes politiques s'imposent dans notre pays ; aux dernières élections, ces mœurs politiques ont accusé une recrudescence et, par conséquent, ces élections ne constituent pas un grand progrès sur le passé.

Mais en tout cas on a trop reproché à ce système de mêler la politique aux délibérations communales. Certes, si les conseils municipaux doivent s'abstenir de prendre perpétuellement partie aux questions politiques, il est exagéré de leur interdire toute préoccupation et toute idée politique et de ne pas vouloir que les électeurs se groupent en partis politiques pour procéder à l'élection des conseils communaux. Toute administration si restreinte, si modeste, relève de la politique au sens réel du mot ; et ce n'est pas parce que l'on a fait dans ce pays, peut-être, un abus de la politique verbale et de querelles personnelles, qu'il faut détourner les citoyens de toute préoccupation d'ordre général, de toute idée d'ensemble, de tout idéal politique.

Un conseil municipal doit être choisi par une majorité groupée autour d'un programme politique, autour d'un vœu très large, très ample si l'on veut, mais réel dans un sens ou dans l'autre. Mais ce n'est pas, en tout cas, en privant les conseils municipaux de droits politiques, qu'on les guérira de cette mauvaise maladie de haine personnelle, de querelles, de persécutions ridicules

et odieuses ; ce n'est pas le souci des questions politiques, l'attachement à des grandes idées et aux hommes qui les partagent, la noblesse de l'idéal qu'il faut condamner, c'est la politique mesquine, et la réforme des mœurs politiques et de l'esprit public est seule à pouvoir y remédier. C'est à l'ensemble des Assemblées communales représentatives, malgré leur variabilité en face de la personnalité de la commune, que les sénateurs devraient rendre compte de leur mandat. Mais quand le fait-on ?

SECTION B

Par les Conseils départementaux

Enfin, comme nous l'avons déjà dit, dans la composition du collège électoral sénatorial chargé d'élire un certain nombre de sénateurs, entrent les membres les conseils départementaux représentants des départements qui sont, à plus d'un titre, qualifiés pour choisir les sénateurs représentants de la vie locale ; en effet, le département possède une certaine autonomie et constitue véritablement une certaine individualité et on peut dire qu'à notre époque il commence à jouir d'une vie propre à la suite de la réforme administrative à tendance décentralisatrice de 1924. De plus, les conseils départementaux sont une véritable école de la vie politique, formant des hommes rompus à l'administration et aux grands intérêts, aptes à constituer le collège sénatorial et pour désigner certains membres de la haute Assemblée. Assurant de la sorte la représentation de la vie locale et des intérêts collectifs locaux, on peut dire que pour cette partie, le Sénat est le résumé et la concentration des corps issus du suffrage universel.

Par ces collèges l'élection sénatoriale est plus exposée que par les autres à la pression administrative ; les conseillers municipaux et notamment le maire, ont besoin de préfets et il ne faut pas oublier que toute la hiérarchie administrative est transformée, aujourd'hui comme auparavant, en une vaste agence électorale ; l'administration toute entière ne devient pendant les élections, qu'un immense appareil électoral. En effet, plus est restreint un collège électoral, plus est grande la tentation de corrompre et notamment chez nous où la plaie de l'élection est la corruption par promesse ou par attention et où les candidats promettent de mettre leur influence au profit des électeurs, des amis et des communes de ces derniers. D'autre part ce collège sénatorial comprend des politiciens locaux qui sont un peu obstinés et insensibles aux grands courants.

PARAGRAPHE III

La représentation des groupements professionnels au Sénat

Dans une société où tout se complique il faut avoir un suffrage politique, organisé en rapport avec les progrès de la Société et reflétant la structure économique et sociale de la Nation ; en un mot il faut adapter l'organisation politique au régime économique et social. Autant il est désirable qu'une Chambre des Députés, élue au scrutin de liste proportionnelle, représente surtout les opinions du pays, autant il est nécessaire que le Sénat, issu en partie des corps professionnels égale en puissance à la première, représente les différents intérêts et reproduise les formes si diverses de l'activité nationale.

Désireux de donner à la seconde Chambre une origine réellement différente de celle de la Chambre des Députés, les constituants de 1923 et le législateur de 1926 ont fait du Sénat, pour une partie, le représentant des intérêts des groupes professionnels. En Roumanie, comme dans presque la majorité des pays, alors que le principe de la représentation proportionnelle faisait chaque jour plus d'adeptes, le principe de la représentation professionnelle se heurtait encore à une foule de préjugés individualistes qui sont le lourd héritage du siècle dernier. Mais en scrutant le passé, on peut constater, dans l'histoire parlementaire, de tous les pays, que les Assemblées qui ont laissé une trace brillante et utile étaient composées non d'hommes qui n'avaient d'autre horizon ni d'autre ambition que la politique, mais de personnages voués chacun dans sa spécialité aux professions les plus laborieuses et les plus actives. Ces hommes de travail et d'expérience qui forment l'élite du monde de l'industrie, du commerce, de l'agriculture, des professions libérales, entrent sans doute au Parlement avec le souci légitime d'intérêts particuliers qu'ils défendent avec une énergie, une compétence, une hauteur de vues souvent remarquables, mais aussi avec le souci du bien en général et la volonté de le faire prévaloir par dessus tout.

Admettre dans le Sénat la représentation des intérêts en même temps que la représentation du nombre, revient à considérer la Société sous ses différents aspects et non plus seulement sous un seul.

Les groupes professionnels ayant une vie propre et une organisation permanente auxquelles le législateur roumain a conféré le droit de concourir à la formation des collèges sénatoriaux sont les suivants : les Chambres de

Commerce et de l'Industrie, d'Agriculture, qui sont déjà créées, et les Chambres de Travail qui sont à l'heure actuelle en voie d'organisation.

Par l'application du principe de la représentation professionnelle, le constituant a procuré au pays le bienfait constant d'Assemblées pénétrées de cet esprit et délivre, dans une certaine mesure, le Parlement des politiciens proprement dits et commence à faire y converger certaines capacités. Grâce à la solidarité qui unit si étroitement entre elles toutes les branches de l'activité nationale, la législation devient plus conforme à l'intérêt général que le jour où chaque parlementaire incarnerait dans sa personne quelques-unes des activités économiques multiples qui sont la force et l'honneur du pays. Ne craignons pas qu'une Assemblée ainsi constituée soit moins qualifiée qu'une réunion de politiciens pour traiter les questions si nombreuses et si graves qui n'intéressent pas telle profession plutôt que telle autre. L'ardeur et la compétence mises au service des intérêts professionnels n'affaiblissent, chez les sénateurs issus des groupes corporatifs, ni le patriotisme, ni l'esprit de justice, ni l'aptitude à s'élever aux vues générales. La cause même des professions qu'ils représentent leur commande de s'appliquer avec la plus consciencieuse vigilance à toutes ses grandes questions qui touchent à la sécurité, au progrès et à l'existence mêmes de la Patrie, n'intéressant pas moins sa prospérité matérielle que sa vie morale.

Le législateur roumain a adopté comme unité électorale des groupes antérieurement organisés et susceptibles d'exercer d'autres fonctions à côté de celles d'électeurs sénatoriaux, des groupes ayant une existence permanente

déjà organisée, comme les Chambres de Commerce et d'Industrie, d'Agriculture, qui correspondent non seulement à une utilité politique, mais à une utilité professionnelle et sociale, de telle sorte qu'après avoir tiré d'eux-mêmes les représentants au Sénat, ces groupes continuent à remplir dans l'ordre professionnel leur mission consultative et organisatrice. La réunion des Chambres de plusieurs départements est appelée à désigner un de ses membres au Sénat. Les membres de ces Chambres se réunissent en collèges distincts et élisent dans leur sein un sénateur pour chacune des catégories ci-dessus et dans chaque circonscription électorale, dont le nombre a été fixé par la loi électorale à quatre. On a confié le droit d'élection seulement aux membres élus de ces Chambres et à ceux nommés par les Conseil d'Administration, en dehors de ceux qui sont membres de droit. En vue de ces élections et conformément à l'art 38 de la loi électorale, le pays a été divisé en quatre circonscriptions électorales, chacune comprenant environ 12 départements, avec résidences à Bucarest, Jassy Galatzi et Cluj, donc le nombre des sièges sénatoriaux accordés aux groupements professionnels dans tout le pays est de 16, c'est-à-dire 4 par circonscriptions.

Nous allons passer en revue les différents groupements professionnels qui désignent leurs représentants dans le Sénat roumain.

SECTION A

Les chambres d'Agriculture

D'abord, les Chambres d'agriculture instituées en Roumanie en 1925 pour la défense des intérêts agricoles sont

appelées, comme nous l'avons déjà dit, à concourir partiellement à l'élection du Sénat ou plus précisément à élire un sénateur dans chaque circonscription, et par conséquent à envoyer quatre sénateurs au Sénat choisis dans leur sein.

Elles ont été établies dans chaque département ; elles s'occupent de toutes les questions qui intéressent l'agriculture, représentent et protègent les intérêts de celle-ci, de la zootechnie et de la sylviculture, ainsi que de contribuer par tous les moyens à l'augmentation de la production dans toutes les branches agricoles, zootechniques et forestières. Elles ont des organes consultatifs et administratifs secondant le Ministère de l'Agriculture et destinés à contribuer au progrès économique en harmonie avec les intérêts généraux du pays, présentent au Gouvernement leurs vues, lorsqu'elles sont consultées et renseignent le Ministre de l'Agriculture sur l'état des récoltes et la situation agricole du département. Elles collaborent avec les organes de l'Etat à l'application des lois qui intéressent l'agriculture. Elles collaborent avec les chambres de commerce et de l'industrie, et les chambres de travail, en ce qui concerne la création et l'administration des foires de produits agricoles, l'organisation du travail agricole et forestier, l'assistance et l'assurance des travailleurs agricoles, ainsi que toutes autres questions d'intérêt commun avec ces institutions. Enfin l'art. 3, alinéa R. de la loi pour la création des chambres d'agriculture ajoute à ces attributions le droit de concourir à l'élection d'une partie du Sénat. Voici les termes de l'art 3 alinéa R. : « Les « Chambres d'Agriculture des départements ainsi que « leur union, divisées en circonscriptions électorales, éli-

« ront dans leur sein les sénateurs prévus à l'art. 60 de « la Constitution ». Les chambres d'agriculture qui comportent un seul district se composent de 17 membres élus et de 11 membres de droit. Les membres des chambres d'agriculture sont élus par les citoyens roumains, agriculteurs, éleveurs et propriétaires, qui jouissent de leur droits politiques et civils et qui remplissent l'une des conditions suivantes :

a) Etre agriculteurs ou éleveurs propriétaires d'au moins 3 hectares ;

b) Etre fermiers pratiquant l'agriculture ou l'élevage sur une étendue d'au moins 10 hectares ;

c) Etre viticulteurs, apiculteurs, arboriculteurs, horticulteurs, propriétaires ou fermiers, d'une étendue d'au moins 1 hectare ;

d) Etre propriétaires de forêt sur une étendue d'au moins 5 hectares possédés en propriété exclusive ou indivise ;

e) Les diplômés des écoles d'agriculture, de sylviculture, de médecine vétérinaire, ont le droit de voter même s'ils ne remplissent aucune des conditions ci-dessus ;

f) Les associations à caractère agricole, zootechnique ou forestier, qui remplissent les conditions prévues au Règlement d'application de la loi, votent par des représentants qui peuvent avoir autant de voix qu'il existent de membres dans l'association. Les membres représentés ne peuvent en ce cas voter individuellement.

Sont membres de droit dans les chambres d'agriculture :

a) Le président du Conseil départemental ;

- b) Le préfet du district ;
- c) Le conseiller agricole du département ;
- d) Le représentant de la direction zootechnique ;
- e) Le représentant forestier le plus élevé en grade ;
- f) Un représentant de la coopération agricole du département ;
- g) Un délégué de la chambre de commerce et d'industrie ;
- h) Un délégué de la chambre de travail de la localité ;
- i) L'administrateur financier et
- j) Le maire de la ville du siège.

Tous ces membres de droit, comme nous l'avons déjà dit, n'ont pas le droit de vote aux élections sénatoriales.

Au-dessus des chambres d'agriculture départementales il y a l'Union des chambres d'agriculture dont les attributions sont les suivantes :

- a) Représenter les intérêts généraux de l'agriculture, de la zootechnie, de la sylviculture ;
- b) Donner dans leur propre initiative, sur la demande du Gouvernement ou sur l'intervention des chambres d'agriculture du département, des avis motivés concernant les cas prévus par la loi ;
- c) Coordonner les travaux des chambres d'agriculture, orienter leur activité et contrôler leur travaux professionnels, leur gestion et leur administration ;
- d) Donner son avis sur tous les projets de lois et de règlements concernant l'agriculture et ses branches.

L'Union des chambres d'agriculture se compose :

- a) De membres délégués par les chambres d'agriculture de départements et choisis parmi leurs membres élus, à raison d'un membre pour chaque chambre ;

b) De membres de droit suivants :

- 1° Le Président du Conseil supérieur près le Ministère de l'Agriculture ;
- 2° Le Directeur général des directives agricoles au Ministère de l'Agriculture ;
- 3° Le Directeur général des fermes ;
- 4° Le Directeur général du service zootechnique ;
- 5) Le directeur des pêcheries ;
- 6) Les directeurs de chaque central des **obstii** de villages, des banques populaires et des coopératives de production ;
- 7° Le président de l'union des syndicats agricoles ;
- 8° Un délégué du Ministère des Finances ;
- 9° Un délégué du conseil supérieur des communications ;
- 10° Un délégué du conseil supérieur économique ;
- 11° Un délégué de la Chambre Centrale de Commerce et d'Industrie.

Des chambres consultatives, élues de cette manière, reflètent fidèlement l'activité et les intérêts d'une région au point de vue agricole et peuvent choisir parmi leurs membres, avec toutes les garanties de compétences désirables, des hommes qui honorent le Sénat roumain.

SECTION B

Les Chambres de Commerce et d'Industrie

Plus favorisée dans le passé que l'agriculture et le travail, le commerce et l'industrie ont depuis longtemps leurs organes officiels. Les intérêts du commerce et ceux de l'industrie ont toujours eu une représentation effec-

tive ; elle s'est traduite par une institution commune pour l'industrie et le commerce, c'est à dire les Chambres de commerce et d'industrie. Cette institution d'organisation et de représentation des intérêts commerciaux et industriels, est une des plus anciennes, ayant subi entre temps différentes réformes. Une loi qui date de quelques années a donné aux chambres de commerce une organisation nouvelle, des attributions plus étendues que ne le faisaient les lois antérieures.

Nous n'entrerons plus dans les détails de leur composition et de leurs attributions; elles sont déjà très connues puisqu'il s'agit d'une institution qui existe dans la majorité des pays et dont l'organisation ne diffère pas beaucoup. En tout cas, elles sont composées d'un nombre égal de commerçants et d'industriels qui sont élus par sections ; en effet, les chambres de commerce et d'industrie se divisent en deux sections : une commerciale et l'autre industrielle.

Les chambres de commerce et d'industrie qui existent dans chaque département du pays, sont appelées à concourir pour leur part dans une circonscription électorale comprenant environ 12 départements, — c'est d'ailleurs la même circonscription qui a été prévue par la loi pour tous les autres groupements professionnels — à l'élection de 2 sénateurs par circonscription, c'est à dire 8 sénateurs dans tous le pays. La loi électorale du 27 mars 1926 a conféré l'électorat à chaque section distinctement, organe vivant et homogène, et non à la Chambre entière. Les sections d'industrie et les sections de commerce des chambres d'une région, constituent deux collèges distincts qui élisent chacun leur sénateur dans une cir-

conscription. Donc les membres élus des sections industrielles d'une part, et ceux des sections commerciales, d'autre part, groupés en deux collèges électoraux différents, élisent, parmi eux, 8 représentants dans le Sénat, dont 4 représentant les sections industrielles et 4 les sections commerciales des chambres de commerce et d'industrie dans le pays entier.

SECTION C

Les Chambres de Travail

Quant aux Chambres de travail, prévues par la Constitution roumaine de 1923 constituant un autre collège sénatorial, l'initiative ministérielle mise en œuvre par les hommes les plus justement qualifiés à la tête desquels se trouve M. Trancu-Jasi, l'actuel Ministre du Travail, s'est exercée à la session actuelle du Parlement roumain, dans une proposition de loi très étudiée, tendant à l'instruction des chambres de travail dans tous les départements du pays. Les attributions de ces chambres de travail seraient de délibérer sur les intérêts communs des ouvriers et des patrons, de prévenir et au besoin d'aplanir les différends qui peuvent naître entre-eux ; chaque chambre devrait être un organe de consultation, susceptible de donner des avis et des renseignements dans toutes les questions professionnelles, et un organe de conciliation, susceptible de vider les différends de la vie ouvrière et industrielle. D'autre part on ajoute à ses attributions le droit de concourir à l'élection de 4 représentants au Sénat ; toutes les chambres de travail de plusieurs départements seront groupées pour l'élection d'un sénateur dans

une circonscription électorale déterminée par la loi, la même que pour toutes les autres.

Ces chambres de travail pourront devenir des organes plein de vie et auront d'autant plus d'autorité pour faire entendre au législateur leurs justes revendications qu'elles auront dans les Assemblées législatives des inter-prètes directs. Nous croyons que l'institution des chambres de travail se prêterait parfaitement au recrutement d'une partie du Sénat, assez insignifiant d'ailleurs, 4 sénateurs dans tout le pays. Comme pour les chambres d'agriculture et de commerce, les chambres de travail devront donc s'associer par régions et constituer un collège électoral, toutes les branches du travail y compris. Dans chaque circonscription déterminée par la loi électorale sera élu un sénateur par et parmi les membres des chambres de travail. Une représentation professionnelle complète ne se conçoit pas sans que les chambres créées précisément pour la défense des intérêts communs ouvriers et patronaux, soient appelées à y concourir. Appelées à exercer un droit considérable au nom d'une profession, elles doivent vraiment représenter les aspirations des intérêts de la profession toute entière. Jusqu'à présent elles n'ont pas eu une représentation dans le Sénat, probablement qu'elles l'auront à l'avenir si le projet de loi actuelle aboutit à leur établissement (1).

Tel est, dans ses grandes lignes, le recrutement d'une portion dite professionnelle et à titre d'adjonction des capacités du Sénat tel qu'il a été organisé, dans ses principes, par la Constitution roumaine de 1923, dans ses

(1) A l'heure actuelle, la loi étant votée et promulguée, ces chambres de travail sont réalisées.

détails, par la loi électorale de 1926. Comme nous l'avons déjà dit, le principe de la représentation proportionnelle ne s'applique à aucun de ces différents modes de recrutement du Sénat. Les sénateurs sont toujours proclamés élus en vertu d'une majorité relative des voix, le siège sénatorial étant attribué à celui des candidats qui a obtenu le plus grand nombre de voix. Dans l'hypothèse de parité de voix, on procède par le tirage au sort, pour éviter un second tour de scrutin.

Le système adopté par le législateur roumain donne bien plus sûrement que les autres, ce caractère un peu professionnel qui peut être considéré pour le Sénat comme une source incomparable de force, de compétence et de vie. Nous ne rappellerons plus tous les bienfaits d'une Chambre législative issue en partie des corps professionnels; quels sont l'autorité et le prestige du Sénat vis-à-vis du pays; quels concours utiles de compétence, quelles connaissances exactes des besoins de la Nation qu'il apporte dans l'élaboration d'une loi; comment il commence à substituer l'habitude du travail fécond aux querelles malfaisantes de la politique pure; comment, après avoir puisé sa vie dans les groupes professionnels, insignifiante à première vue mais suffisante pour un commencement d'expérience, il leur infusera à son tour un sang plus généreux. Le Sénat a ainsi la possibilité d'examiner les problèmes à un point de vue différent de celui de la Chambre des Députés, avec un autre état d'esprit. C'est donc une organisation rationnelle, séduisante et nullement contraire à l'esprit démocratique que le constituant roumain a introduit dans la vie politique, en dépit de l'ancien système, qui tendait plutôt à assurer

la domination des classes riches, qu'une véritable organisation de la représentation des citoyens et de leurs groupements pour défendre leurs intérêts individuels, professionnels ou locaux, et généraux, dans le cadre de la vie nationale.

Certains personnages politiques ont critiqué ce système d'élection en proposant un autre dans lequel les représentants des intérêts professionnels seraient élus directement par tous les citoyens voués dans la même région à une profession identique et similaire ; ou le système préconisé dans l'avant-projet de Constitution du parti national-paysan, d'après lequel les sénateurs seraient élus par des délégués que tous les citoyens voués dans la même région à une profession identique ou similaire, tireraient de leur propre groupe et qui n'ayant pas d'autre fonction que celle d'électeurs sénatoriaux, du moment qu'ils ont accompli leur mandat, cesseraient d'être associés dès la fin des opérations électorales. Ce système préconisé par les leaders du parti national-paysan n'est pas destiné à être appliqué partiellement au Sénat, mais intégralement à un Conseil supérieur économique, qui, dans l'avant-projet du parti paysan, remplace le Sénat. En lignes générales, ce Conseil économique supérieur prévu par l'avant projet de constitution du parti national-paysan et destiné à être substitué au Sénat, est un organe de représentation des intérêts économiques et professionnels dans lequel sont représentés tous les groupements professionnels et toutes les catégories économiques suivant leur importance sociale et économique. Le Conseil supérieur économique devrait être élu par les représentants légaux des organisations

ouvrières, paysannes, patronales et professionnelles. Dans ce but, les organisations départementales de chaque groupement d'intérêts économiques et professionnels, désigneront chacune un chiffre de 20 délégués qui, réunis dans un collège électoral par région, procéderaient à l'élection de leurs représentants dans le Conseil économique supérieur préconisé par le parti national-paysan. Les Universités, les Ecoles polytechniques et l'Académie de hautes études commerciales, désigneraient chacune un représentant dans le Conseil supérieur économique.

Les différentes catégories économiques et professionnelles seraient représentées dans le Conseil économique supérieur de la manière suivante :

1° L'agriculture par 56 représentants, dont 14 représentants de la grande et de la moyenne propriété, et 42 représentants des propriétaires paysans, c'est à dire de la petite propriété — qui travaillent eux-mêmes la terre et des travailleurs agricoles qui travaillent la terre d'autrui — ces derniers n'auront en tous cas pas plus de 14 représentants ;

2° La grande industrie et les transports, par 28 représentants, parmi lesquels 14 représentants des patrons et des administrateurs et 12 des préposés ;

3° Le commerce et les banques par 24 représentants, dont 12 des patrons et des administrations et 12 des préposés ;

4) Les métiers et les petites industries, par 28 représentants, dont 14 des maîtres et 14 des ouvriers ;

5) Les professions libérales et les fonctionnaires publics par 20 représentants.

Ces représentants des intérêts économiques et professionnels seront répartis entre différentes provinces de la manière indiquée dans le tableau ci-dessous :

LES CATÉGORIES ÉCONOMIQUES ET PROFESSIONNELLES							Total par caté- gories
1° L'agriculture :							
Propriétaires	4	4	2	2	1	1	14
Paysans	12	12	7	7	2	2	42
							56
2° La grande industrie et les transports :							
Patrons	4	4	2	2	1	1	14
Ouvriers et préposés.....	4	4	2	2	1	1	14
							28
3° Le commerce, les banques et les sociétés d'assurance :							
Patrons	3	3	2	2	1	1	12
Préposés	3	3	2	2	1	1	12
							24
4° Les métiers et les petites industries :							
Maîtres	4	4	2	2	1	1	14
Ouvriers	4	4	2	2	1	1	14
							28
5° Les professions libérales et les fonctionnaires publics	6	6	3	3	1	1	20
6° Les conseils provinciaux ..	6	6	3	3	1	1	20
TOTAL.....	50	50	27	28	11	11	176
7° Les Universités et les Ecoles supérieures							7
TOTAL GÉNÉRAL.....							183

Cette parenthèse close sur l'organisation même du Conseil économique supérieur prévu par l'avant projet

de Constitution du parti paysan, nous allons dire quelques mots sur ce mode d'élection. Ce système paraît au premier abord satisfaisant, mais il n'est pas certain que des hommes accidentellement réunis pour procéder à une élection, et n'ayant entre eux d'autres liens que l'exercice d'une même profession, aussi large que l'industrie, l'agriculture, le commerce, n'attacheraient pas, faute d'une vie commune antérieure, trop d'importance aux questions purement politiques et ne dénatureraient pas le véritable caractère de l'élection à laquelle ils seraient appelés à participer. Au contraire dans le système actuel, des professionnels déjà associés, déjà voués à une même existence collective dans une chambre de commerce, d'agriculture, de travail, d'industrie, s'ils sont appelés, soit avec leurs seuls co-associés, soit avec des groupes voisins semblables au leur, à choisir parmi eux un représentant, élisent celui qui incarne le mieux par son mérite, par ses caprices et ses connaissances, la vie collective du groupe tout entier. Le choix est dicté dans ce cas par des préoccupations nettement professionnelles.

Le système introduit par la nouvelle constitution consiste à réunir les individus qui ne sont actuellement que des atomes isolés en des groupements d'hommes voués à une même profession et à donner à ces associations, légalement organisées, des représentants dans le Sénat. Commencer à faire de la profession la base de la représentation c'est représenter ce qu'il y a de plus vivant dans la société, donner à toutes les forces sociales une place dans les Assemblées politiques. On assure ainsi l'équilibre des fonctions si nécessaires à la santé de l'organisme social et

politique et on assure à tous les éléments constitutifs de la Nation la place à laquelle ils ont droit. De plus, l'élection basée sur la représentation des groupements professionnels, quelque timide qu'elle soit, commence à écarter la domination dangereuse d'un parti quelquefois, et donne en même temps la variété sans exclusivisme.

A ce système, aussi avantageux qu'il se présente, on a fait certaines objections. La plus spécieuse est qu'il contredit un principe rigoureux de notre droit constitutionnel celui que chacun des sénateurs ou députés représente toute la Roumanie. Or faire nommer certains d'entre eux par des corps professionnels, revient à faire de chaque élu le mandataire spécial de l'association qui l'a désigné. Mais du moment qu'on ne peut établir une liste unique pour toute la Roumanie il n'y a pas de raison pour que les collègues entre lesquels sont répartis les sièges à remplir ne soient pas aussi bien des groupements professionnels que des circonscriptions administratives. En effet, un sénateur désigné par telle chambre de commerce ou agricole, par exemple, reçoit aussi naturellement mandat de représenter la Roumanie entière que l'élu de tel département.

Quelques-uns ont ajouté que les élus ne tiendraient compte que de l'intérêt particulier de leur profession. Mais à cette objection on peut bien répondre que les autres sénateurs élus par le suffrage universel ne tiennent compte que de l'intérêt particulier de leur circonscription. On peut aussi bien dire que l'intérêt général, ce qui est d'ailleurs la vérité, est la résultante des intérêts particuliers, et qu'il comprend en outre un certain nombre d'intérêts supérieurs communs à toutes les professions autant qu'à toutes les localités. On peut affirmer à cet égard encore : il vau-

drait mieux grouper les électeurs d'après leurs affinités que d'après leur domicile. A côté des individus il y a donc des groupes naturels qui sont, par rapport à eux, ce que les composés sont par rapport à leurs éléments ; des unités d'un ordre différent, mais supérieurs même par leur importance.

Parmi d'autres critiques qu'a suscité le système de la représentation des intérêts professionnels au point de vue du principe est celle que ce système viole le principe de la souveraineté nationale et qui tend à un conflit permanent d'intérêts. Ceux qui le combattent redoutent que sa mise en œuvre amène les individus à considérer, envisager, dans l'exercice de leur droit politique, uniquement et exclusivement leur intérêts particuliers et à leur subordonner l'intérêt général qu'ils ont déjà une tendance marquée et néfaste à sacrifier et ils le redoutent d'autant plus que cette représentation des intérêts au Sénat fut instituée à une époque où de multiples constatations amènent à déplorer le triomphe journalier et constant de l'intérêt particulier sur l'intérêt général. Le constituant roumain n'a pas conçu ce principe de la représentation professionnelle contraire au principe de la souveraineté nationale, mais simplement une répartition équitable des droits électoraux entre certains groupes, afin que chacun d'eux puisse faire valoir ses revendications et agir pour son propre développement, mais sans jamais pouvoir sacrifier à ses intérêts soit l'intérêt général, soit l'intérêt de l'autre groupe.

A ce reproche, je crois qu'on pourrait répondre par une observation que l'individu n'étant plus isolé, mais se trouvant dans un groupement organique, acquerra une notion

plus saine de ses droits et de ses devoirs ; il comprendra mieux que les intérêts de sa profession et du groupe auxquels il appartient sont intimement subordonnés à une exacte soumission à l'intérêt général, qu'il doit y avoir harmonie et solidarité entre eux ; il comprendra que de l'existence de cet intérêt général dépend la bonne marche de la Nation et par suite la bonne marche des affaires.

Ce reproche de sacrifier l'intérêt général à l'intérêt particulier et que les représentants des groupes spéciaux apporteraient des soucis d'intérêts particuliers, n'est pas justifié, pour le présent, car les candidats, même s'ils sont désignés parmi les membres des chambres professionnelles, ils ont toujours des attaches avec des partis politiques et ne peuvent concevoir leurs intérêts professionnels que sous le signe du bien public.

A mon avis, vu la mesure dans laquelle la représentation des intérêts économiques et professionnels a été introduite dans la composition du Sénat roumain, les inconvénients ne pourraient être graves et au contraire, comme c'est encore trop timidement que l'on est entré dans cette voie, à notre sens, il est à craindre que les 16 sénateurs élus par les chambres professionnelles, ne se trouvent noyés dans cette Assemblée assez nombreuse et n'y exercent aucune sérieuse influence. En tous cas, on commence à assurer par cette représentation à notre Sénat, quelques garanties de connaissance et de compétence. Peut être, par l'extension de ce système, les garanties augmenteront-elles et le Sénat roumain trouverait-il une source d'autorité plus grande.

Quoiqu'il en soit, notre but n'est pas d'entrer dans le détail de ces discussions, ni à plus forte raison de prendre

parti ; nous avons voulu seulement, pour être plus complet, indiquer certains aspects sous lesquels se présente ce mode de recrutement d'une partie du Sénat roumain.

PARAGRAPHE IV

Les Sénateurs des Universités

Enfin, une dernière catégorie de sénateurs élus qui nous reste à citer est celle des sénateurs représentant les quatre universités du pays. Chacune d'elles est représentée par un seul sénateur élu par un collège universitaire composé de tous les professeurs honoraires, titulaires et agrégés conférenciers définitifs, d'une même université. Ils sont donc au nombre de quatre et sont toujours des noms illustres constituant l'illustration de la science et de la culture en général au sein du Sénat. Ils sont toujours élus à la majorité relative.

PARAGRAPHE V

L'ancienne Constitution révisée a gardé dans la composition du Sénat les sénateurs de droit. Le décret-loi du 14 Novembre 1918, qui faisait application du principe de cette Constitution, prévoyait, à côté de l'élément électif, les sénateurs de droit.

A. — Le premier sénateur de droit est le prince héritier du trône, à condition qu'il soit âgé de 18 ans accomplis, et ayant vote délibératif à l'âge de 25 ans accomplis.

B. — En second lieu, viennent les représentants du clergé. La tradition était établie que le haut clergé, les

métropolitaires et les évêques, fassent partie des Assemblées représentatives et, comme nous l'avons démontré dans l'histoire du régime électoral roumain, nous les trouvons dans l'« Obsteasca Adunare », dans les Divins « ad-hoc », et à partir de 1866, sénateurs de droit. De cette manière on a gardé, pour cette partie c'est-à-dire en ce qui concerne l'élément clérical, l'ancienne composition du Sénat.

Les Assemblées revisionnistes et, en 1923, les Assemblées constituantes, ont introduit aussi les Métropolitaires et les évêques dans la composition du Sénat, comme sénateurs de droit, en considérant, à juste raison à mon avis qu'ils sont des collaborateurs actifs, animés d'une grande éminence morale, de profondes connaissances spirituelles et d'un patriotisme ardent. Dans le Sénat actuel, ils sont au nombre de 23 : Le Patriarche, les 5 Métropolitaires du pays (orthodoxes et greco-catholiques), les 17 Evêques diocésains des Eglises orthodoxes et greco-catholiques. Malgré la passivité que l'élément clérical a montré pendant 60 ans de vie parlementaire, les constituants ont crû qu'il était nécessaire de maintenir dans l'organisation actuelle du Sénat, la présence de cet élément, non seulement en vertu de la tradition et des droits acquis, mais pour le grand rôle pondératif qu'il peut avoir et pour la grande influence qu'il peut exercer sur les croyants.

Dans notre passé, influencé par la tradition de Byzance où, depuis l'époque de Léon VI, le Sénat, bien que représentant du peuple romain, n'avait plus d'attributions législatives mais était seulement consulté par les Empereurs, ayant plutôt des attributions ecclésiastiques : le jugement des hérésies, — nos Princes régnants ont admis que les Métropolitaires et les Evêques fassent partie des assemblées

dites « *Obstesca Adunare* ». Ceux-ci étaient même consultés par les Princes régnants. Dans cette situation de sénateurs de droit nous les trouvons dans les « *Divins ad-hoc* ». Donc un passé entier, dans lequel les représentants du clergé ont eu un rôle déterminant et dans lequel ceux-ci ont été les dirigeants de la vie politique et religieuse des Principautés, milite en faveur du maintien dans leurs droits de sénateurs.

Parmi les sénateurs de droit il faut citer, comme élément clérical, les chefs des confessions minoritaires reconnus par l'Etat, à raison d'un par chaque confession qui représente un nombre de 200.000 adeptes. Le culte mosaïque est aussi représenté par un rabin élu par les Unions des communautés juives du pays. Enfin le représentant supérieur religieux des musulmans est aussi sénateur de droit. Le mandat de ces sénateurs, accordé en vertu de la fonction qu'ils occupent, cesse en même temps qu'elle.

C. — Une autre catégorie de sénateurs de droit est composée d'hommes de grande valeur, de haute autorité, qui, par leur passé, par leur expérience, par leur activité au service du pays, constituent un véritable élément de pondération dans le Sénat. Ceux-ci sont tous ceux qui ont vécu la vie pratique, politique, parlementaire, judiciaire, militaire et administrative.

1°. — Il était juste, si l'on a fait une part dans le Sénat, à l'Eglise, à l'économie nationale, de la faire aussi aux pouvoirs exécutifs et législatifs et de leur rendre l'hommage qu'ils méritent. Et qui sont ceux qui pouvaient représenter mieux la vie politique dans le Sénat, sinon ceux qui ont l'expérience de cette vie résultant, soit de la confiance

manifestée réitérativement par la Nation, soit des hautes fonctions publiques et politiques dans lesquelles ils ont été appelés toujours par la confiance de la Nation. En conséquence, les Assemblées constituantes ont décidé, ce que la loi électorale du 27 Mars 1926 par son art. 7 affirme, que deviennent sénateurs de droit :

a) Les anciens présidents des conseils de Ministres ayant occupé cette dignité pendant quatre ans. Dans ce délai on compte aussi les années servies comme président du Conseil dirigeant en Transylvanie (Ce conseil fut une sorte de gouvernement autonome de la province, qui a fonctionné jusqu'à l'union définitive de celle-ci à la mère-patrie) ;

b) Les anciens Ministres ayant fonctionné au moins six ans, naturellement dans plusieurs gouvernements ;

c) Les anciens présidents des Assemblées législatives qui ont exercé cette dignité au moins pendant huit sessions ordinaires.

d) Les anciens sénateurs et députés élus dans dix législatures au moins, indépendamment de leur durée.

2° — A côté de l'hommage apporté au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif, par l'admission des membres ci-dessus indiqués dans le Sénat, on apporte encore un hommage au pouvoir judiciaire, en admettant comme sénateurs de droit les anciens premier-présidents et présidents de la Cour de Cassation qui ont occupé cette fonction cinq ans au moins.

3° Et toujours comme un hommage apporté à l'armée et à ses chefs qui l'ont conduit à la victoire, sont nommés sénateurs de droit les suivants généraux en retraite :

a) Ceux qui ont exercé le commandement d'une armée sur le champ de bataille au moins trois mois comme titu-

lares dans l'intervalle du 14 Août 1916 jusqu'à la démobilisation de l'armée en 1920. On entend par titulaire celui qui a exercé le commandement d'une manière effective.

b) Ceux qui ont exercé la fonction de Chef de l'Etat Major Général ou d'Inspecteur général d'Armée, ou de Commandant d'Armée, en temps de paix, pendant un délai d'au moins quatre ans. Le nombre de cette dernière catégorie ne peut dépasser quatre, considérés par ordre d'ancienneté.

4° Sont encore sénateurs de droit les anciens présidents des Assemblées nationales qui ont proclamé à Chisinau, Cernautzi, et Alba-Julia, l'union des provinces roumaines à la mère-patrie.

5° On confère enfin un hommage à la culture en proclamant comme sénateur de droit le Président de l'Académie roumaine.

La vérification de l'accomplissement de toutes ces conditions requises pour devenir sénateur de droit entrant dans les catégories ci-dessus, se fait par une commission composée des présidents de sections de la Cour de Cassation sous la présidence du premier président. Les mandats de ces sénateurs sont permanents. La constatation est faite sur la demande du Président du Sénat ou sur la demande de ceux qui ont le droit. Ceux qui remplissent les conditions nécessaires pour devenir sénateur de droit, adressent leur demande pour être reconnus comme tels, directement au premier président de la Cour de Cassation. La commission communique au Sénat sa décision sur les demandes faites 3 jours avant l'ouverture des Assemblées législatives. Une fois constaté leur droit ne cesse que par la mort du titulaire ou par la perte des droits politiques.

PARAGRAPHE VI

Les conditions de l'éligibilité

La loi électorale de 1926 qui imposent des garanties spéciales aux autorités et aux électeurs chargés de pourvoir au recrutement du Sénat, en impose, à plus forte raison, quelques unes à leurs élus. On peut même dire en général que ces deux séries de conditions sont en rapport étroit l'une avec l'autre et que cette relation est un rapport inverse. Plus celui qui désigne est réputé offrir des garanties, moins en effet, il est nécessaire d'en demander à l'élu; moins, au contraire, la loi se montre exigeante pour l'électeur, plus il est indispensable de renfermer son choix dans des limites rigoureusement circonscrites. Sans doute cette règle ne saurait être appliquée avec une complète rigueur en Roumanie. On peut affirmer cependant que c'est d'elle que s'inspire toutes les conditions de la loi sur l'éligibilité au sens etymologique de l'expression. Un citoyen qui appartient à la classe universelle, où s'y recrutent les sénateurs et les députés, peut cependant dans le régime électoral roumain n'être pas admissible pour cela au collège sénatorial, c'est quand il lui manque, faute d'âge, la capacité nécessaire. La question d'âge se pose pour eux et pour les députés. Ce qui lui donne un intérêt spécial dans ses relations avec le Sénat c'est que la loi se montre envers lui, ordinairement, beaucoup plus exigeante; exigences qui se manifestent donc par une comparaison avec la Chambre des Députés.

La première condition de capacité pour laquelle s'accuse le caractère particulier de la haute Assemblée est

l'âge imposé à ses membres, c'est-à-dire celui de 40 ans pour toutes les catégories de sénateurs. Une condition de plus pour être éligible comme sénateur aux collèges sénatoriaux c'est d'être en même temps électeur dans les collèges respectifs. Presque partout la condition d'âge est plus sévère pour les sénateurs que pour les députés. Toutefois en Roumanie on peut établir certaines exceptions à l'égard des sénateurs de droit ; quand la qualité de sénateur appartient de droit au titulaire de certaines fonctions supérieures, le prélat, les anciens ministres, généraux, parlementaires, etc., il est bien évident que tout citoyen ayant l'âge légalement nécessaire pour exercer ces fonctions, dont l'accès est nécessairement tardif, peut devenir sénateur de droit indépendamment de l'âge.

L'importance de l'âge pour le mandat sénatorial s'accuse donc, surtout quand il y est pourvu par élection.

Il y a certaines conditions d'éligibilité communes, tant pour l'Assemblée des Députés que pour le Sénat : celle d'être citoyen roumain ou devenu citoyen roumain par naturalisation, mais seulement après un délai de 10 ans à dater de l'acquisition de cette qualité. Il va sans dire qu'il y en a d'autres comme celles d'avoir l'exercice des droits civils et politiques et d'être domicilié en Roumanie.

La nouvelle loi électorale prévoit un certain nombre de situations avec lesquelles la fonction de sénateur est inconciliable. A cet égard le Sénat ne présente pas de différences notables avec la Chambre des Députés. Il se rencontre cependant plusieurs cas où c'est particulièrement à ceux qui la composent que le choix est imposé. Une des plus naturelles et des plus constamment répétées est

la défense de faire partie des deux Assemblées à la fois. En Roumanie un sénateur ne peut pas être en même temps député, interprétation d'ailleurs à laquelle la pratique suivie est toujours demeurée conforme.

Nul ne peut avoir une fonction publique, être élu et demeurer membre du Sénat. Tous ceux qui occupent une fonction rétribuée par l'Etat, le département ou la commune, ne peuvent être élus que s'ils donnent leur démission.

A ce principe il y a les exceptions suivantes : les maires des villes peuvent candider avec l'obligation, s'ils sont élus, d'opter soit pour la fonction de maire, soit pour le siège parlementaire.

Peuvent être élus sénateurs ou députés : les ministres, les sous-secrétaires d'Etat et les professeurs, les agrégés et les conférenciers universitaires.

En second lieu, peuvent être élus, même s'ils sont rétribués par l'Etat : les professeurs secondaires, les instituteurs, les prêtres, les médecins, les avocats, les ingénieurs, les architectes.

La loi électorale défend aux sénateurs et aux députés en même temps l'association de leur mandat à certaines fonctions civiles ou militaires dont ils étaient rendus incapables ou avec lesquelles ces mandats étaient déclarés incompatibles. Ils ne peuvent même pas accepter aucune autre fonction publique salariée sauf celle de ministre et de sous-secrétaire d'Etat.

Ces règles sont les plus universellement appliquées par une mesure de précaution et de défiance traditionnelle. On a créé quelques causes d'incapacité destinées à protéger la liberté des électeurs contre l'influence du candidat

fonctionnaire et on a même établi certaines incompatibilités d'ailleurs peu nombreuses. Dans la détermination des incompatibilités il n'existe, dans la législation électorale actuelle, des différences appréciables entre sénateurs et députés.

Il faut ajouter que les représentants du clergé, sénateurs de droit, ne peuvent être élus dans la Chambre des Députés. Les autres sénateurs de droit peuvent être élus dans la Chambre des Députés, mais ils doivent faire option entre le siège de sénateur et de député.

Enfin des causes d'incompatibilité ou d'incapacité survenues après coup peuvent rendre impossible à un membre du Parlement la conservation de son siège. C'est ce qui arrive chaque fois que l'exercice du droit est soumis à des conditions qui cessent un moment donné d'être remplies. Quand la qualité de sénateur est attaché à une fonction publique, l'effet ne survivant pas à la cause, elle prend fin avec la fonction qui l'avait donné. La tradition s'est déjà formée en Roumanie en ce sens que les sénateurs spirituels quittent le Sénat en résignant leurs fonctions.

Après avoir donné à chaque Assemblée le droit exclusif de juger l'élection de ses membres, le texte de la Constitution ajoute qu'elle peut seule recevoir leur démission. Il en résulte incontestablement qu'elle est libre aussi de ne pas l'accepter.

VUE D'ENSEMBLE SUR LE SÉNAT

Récapitulons d'abord dans quelle proportion les divers collèges sénatoriaux ont contribué à l'élection du Sénat.

	Nombre des Sénateurs
1° Le collège composé de tous les citoyens âgés de 40 ans, dans tous les départements du pays, élit	113
2° Le collège composé des membres élus des Conseils communaux et départementaux à raison d'un par département	71
3° Le collège composé des membres élus des Chambres professionnelles : de commerce et d'industrie, d'agriculture, de travail, dans les 4 circonscriptions du pays	16
4° Les collèges universitaires élisent	4

Elément électif du Sénat, Total 204

En ce qui concerne les sénateurs de droit, leur nombre ne dépasse pas, croyons-nous, 40.

Tel qu'il a été organisé par la nouvelle Constitution dont les principes ont été développés par les lois électorales de 1926, le Sénat aura un grand rôle à jouer dans les destinées de notre démocratie. Electif dans sa quasi-unanimité, recruté par le concours des quatre collèges sénatoriaux différents, il représente en même temps le nombre, la force sociale, les intérêts locaux et professionnels, il garde, de cette manière, un contact sérieux avec la Nation et il est vraiment l'image du pays.

Nous n'avons pas étudié la question de ses pouvoirs qui excédait le cadre de cette étude ; nous nous sommes bornés à indiquer, nettement et simplement, son mode de recrutement. Admettre dans le Sénat la représentation des intérêts en même temps que la représentation du nombre,

revient à considérer la société sous ses différents aspects et non plus seulement sous un seul. En même temps, par ce mode de recrutement, on a tiré le suffrage universel de l'état amorphe et inorganique où il s'enlisait depuis son établissement et parait, au plus vite, aux effets de la crise actuelle du parlementarisme, qui est d'ailleurs la crise de l'état moderne.

Dans cette grande Assemblée, dont le pouvoir reste considérable dans notre pays sur l'opinion publique, les représentants de tous ces organismes de la vie nationale, commencent à empreinter aux débats certaines traces de compétences, de spécialités et de talent.

En tout cas, que l'on ne dise pas qu'un tel Sénat serait anti-démocratique, puisque toujours, au-dessus de tout, le dernier mot reste à la Chambre populaire, puisque toujours c'est la somme des volontés individuelles qui reste la souveraine maîtresse ; mais dans l'évolution de notre démocratie, jeune d'ailleurs, un tel Sénat fait au contraire l'utile modérateur, conservant les positions acquises, ménageant les transitions nécessaires et sauvegardant les libertés publiques contre les entraînements démagogiques.

Les démocraties modernes ont la lourde tâche d'élever vers la sécurité, vers le bien-être, vers la dignité humaine, les millions d'hommes qui les composent. Mais elles doivent se méfier d'elles-mêmes et les yeux fixés sur le passé se souvenir que tous leurs efforts peuvent sombrer en un jour, soit qu'elles laissent avilir leur idéal, soit qu'elles le placent sur des sommets innaccessibles ; surtout qu'elles ne s'enlisent pas dans la médiocrité qui engendre la terreur irraisonnée des élites. De celles-ci doivent naître l'effort du progrès économique comme ce fut d'elles que par-

tit, il y a quelques années, le courant de rénovation politique. C'est le propre et c'est la vie même des démocraties d'engendrer sans cesse, de renouveler et de vivifier les élites qui par l'organisation actuelle du Sénat commencent à y avoir leur place.

Je le répète, le Sénat roumain ainsi constitué, on ne peut plus, ce me semble, lui reprocher de perdre son caractère d'Assemblée politique, sous prétexte qu'il est élu, dans une minime partie, par les citoyens groupés par professions. Les électeurs ainsi réunis ne négligent nullement les nécessités politiques du pays et les élus n'ignorent pas qu'ils ont à discuter et voter des lois relatives à tous les ordres d'idées, lois qui auront leur répercussion sur tout le pays ; les électeurs pénétrés de ces idées, le jour où ils procèdent à l'élection, se préoccupent de ce qui est l'intérêt économique de leur groupe et en même temps de ce qui est l'intérêt général de tout le pays. Leurs élus ne seront que les représentants de ces préoccupations dans le Sénat.

Nous avons ainsi suffisamment indiqué, je l'espère, les raisons qui militent en faveur de ce système de la représentation des intérêts locaux et professionnels et qui ont déterminé le constituant roumain de l'adopter pour essayer d'approprier le régime des assemblées politiques au régime économique, en adoptant ces différents modes d'élection du Sénat qui donnent, autant que possible, une image exacte de la Nation.

Nous concluons avec la croyance que le constituant a réussi à organiser un corps qui représente les forces vivantes, l'expérience, la tradition, la compétence et, en un mot, le pays entier.

CONCLUSIONS

Au terme de cette étude, nous voulons tout simplement marquer la signification de la dernière réforme électorale opérée en Roumanie et exprimer quelques souhaits.

Le peuple roumain accueillit avec beaucoup de chaleur la réforme électorale parce qu'il était ainsi vengé contre les inégalités de l'ancien système censitaire et il avait le souvenir récent des injustices de système majoritaire aboli en 1918.

En effet, le système censitaire, quoique ayant offert des bénéfices à la prospérité nationale par le gouvernement d'une élite, a connu aussi la mesquinerie et les vices. Le système majoritaire, à son tour, présentait l'injustice de n'avoir pas prévu la représentation de la minorité.

Le suffrage universel correspond à une telle idée de justice qu'il a fallu l'établir, alors que la politique qui en résulterait ne serait pas meilleure. L'émancipation politique du peuple roumain fut l'œuvre des privilégiés qui luttèrent pour le triomphe de la justice et les efforts qu'ils déploierent dans ce but, marquent de belles pages dans l'histoire politique de la Roumanie.

Quand le peuple est calme, à son aise, qu'il n'est pas agité, qu'il accepte l'action des grandes influences sociales, le suffrage universel, quelles que soient les objections de

principe qu'il soulève, peut produire les meilleurs résultats.

Tous les facteurs responsables furent animés d'une hâte égale à agir et on sentit qu'il s'agissait enfin d'un véritable effort d'émancipation et de réconciliation politique.

Enfin, l'organisation du suffrage universel dans notre pays, loin de provoquer des bouleversements, apparut comme une cause de moralisation du scrutin et une source de pacification sociale. La généralisation du suffrage eut lieu en Roumanie à une époque où des catastrophes et de tragiques changements de régime entouraient le pays.

Il faut rendre au parti libéral — alors au pouvoir — la justice d'avoir compris et appliqué les réformes à un moment où les peuples voisins ont eu recours à des moyens violents pour les conquérir. La sagesse de nos gouvernants a assuré à notre pays une évolution constitutionnelle, régulière et pacifique, grâce à laquelle il a pu consolider librement l'unification nationale et développer sa prospérité économique.

Il serait téméraire de vouloir porter un jugement d'ensemble et définitif sur la réforme électorale en Roumanie. L'expérience nous manque et les résultats donnés jusqu'à présent par la mise en œuvre de la loi, sont très réduits. Quelques consultations populaires, faites sur la base du nouveau système, ne saurait dissiper toute objection, consacrer tout espoir.

Nous aurions d'abord à nous prononcer sur la valeur des principes se trouvant à la base de la réforme, à envisager ensuite leur application pratique.

Nous avons vu que les principes sont théoriquement excellents. Ils eurent, en outre, la vertu d'apaiser les esprits d'améliorer la vigueur excessive de la bataille politique et de dissiper les haines et les violences personnelles.

Mais par dessus tout, le grand avantage de la nouvelle loi électorale consiste dans le fait que, par son mécanisme même, elle oblige les partis politiques à s'organiser et à présenter des programmes propres et sérieusement étudiés. L'électeur ne pourra plus être sollicité par des dissidences locales ou des personnes isolées. Les compromissions électorales, si fréquentes pendant l'ancien scrutin majoritaire, sont rendues excessivement rares — parce que inutiles. Les questions personnelles sont subordonnées aux questions de principes.

La suppression légale du panachage ainsi que la restriction de la liberté de l'électeur, par l'obligation de voter une liste entière telle qu'elle est présentée, assure davantage la supériorité du système actuel. D'autant plus que le corps électoral en Roumanie ne dispose ni d'une large compréhension technique, ni d'une longue expérience politique.

Par ses dispositions essentielles, le système actuel assure la représentation de la vie nationale au point de vue politique et sociale par la Chambre des Députés, local et professionnel par le Sénat. On obtient ainsi un Parlement conforme à la physionomie du pays représentant toutes les forces vives de la Nation et capable de garantir la démocratie contre les entraînements soudains, contre les mouvements passionnés.

Nous constatons enfin que les faits ont confirmé toutes les raisons théoriques militant en faveur de la supériorité

de ce système sur le passé. Il est à peine nécessaire d'ajouter que les récentes consultations électorales n'ont pas absolument aboli la pression gouvernementale, la fraude et la corruption. Sans éducation politique, fraîchement appelé à la vie électorale effective, le citoyen roumain a encore beaucoup à apprendre. Des efforts sont nécessaires pour assurer la sincérité des opérations électorales, car il est certain que des élections absolument libres et loyales donneraient des résultats en tous points meilleurs. Faut-il ajouter que le besoin de justice et de vérité aux élections, chez nous comme ailleurs, domine les autres considérations.

Aussi est-il souhaitable de mettre plus de dignité et de moralité dans l'exercice du droit de vote ; de substituer complètement la lutte des idées à la concurrence des personnes ; d'imposer une sérieuse discipline dans l'organisation des partis, de présenter aux élections des programmes précis afin de pouvoir achever l'éducation à peine commencée de la démocratie.

On arriverait ainsi à persuader tous les citoyens qu'une nation ne peut être grande, ne peut même pas vivre, que dans la mesure où une profonde solidarité commande à chacun le sacrifice nécessaire à l'intérêt de la patrie. La situation financière si difficile et notre état économique actuel ne permettent plus de vaines luttes de parti ni l'effervescence de querelles personnelles.

Peut-être le corps électoral sera-t-il rajeuni par le droit de vote accordé aux femmes. La justice sociale n'aura qu'à y gagner, la logique du principe du suffrage universel sera **satisfaite.**

Un véritable progrès sera réalisé le jour où les partis politiques pourront s'entendre au lieu de se battre, défendre des programmes précis entre lesquels le suffrage universel pourra librement se prononcer.

Mais pour y arriver, les premiers des devoirs qui incombent dorénavant aux hommes chargés de diriger l'esprit public en Roumanie, sont de préparer l'opinion à la transformation nécessaire d'un suffrage universel inorganisé, en un suffrage organisé dans son application et d'instruire la démocratie. Et si l'on veut faire l'éducation si nécessaire de la démocratie, il faut l'habituer à réfléchir, à discuter des idées et à comprendre la vérité et lui apprendre ses droits, mais aussi, ce qui en est le corollaire immédiat, ses devoirs, afin de lui faire comprendre que les représentants ne sont pas élus par les électeurs exclusivement pour les électeurs ou pour eux-mêmes, mais qu'ils sont élus pour donner aux affaires du pays une impulsion conforme à l'intérêt général de la nation.

Vu : Le Doyen,

H. BERTHELEMY.

Vu : Le Président de Thèse,

Gilbert GIDEL.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX

- BARTHELEMY J. — **L'organisation du suffrage et l'expérience belge.** Paris, 1912.
Le vote des femmes. Paris, 1920.
- BENOIST Ch. — **La crise de l'Etat moderne. L'organisation du suffrage universel.** Paris, 1895.
- BENOIT (F. de). — **La représentation politique des intérêts professionnels.** Thèse Droit, Paris, 1911.
- DUGUIT L. — **Traité de Droit Constitutionnel.** Tome IV, 2^e édition. Paris, 1924.
- ESMEIN. — **Eléments de Droit Constitutionnel français et comparé,** revue par H. Nézard. 7^{me} édition, Paris, 1921.
- GIDEL G. — **Cours de Droit Constitutionnel comparé, au Doctorat Faculté de Droit de Paris.** 1924-1925.
- HANRION M. — **Précis de Droit Constitutionnel.** Paris, 1923.
- D'HONDT. — **Système pratique et raisonné de la représentation proportionnelle.** Bruxelles, 1882.
- LAFFITE P. — **Le suffrage universel et le régime parlementaire.** Paris, 1888.
- SARIPOLOS. — **La démocratie et l'élection proportionnelle.** Paris, 1889.
- STUART MILL. — **Le Gouvernement représentatif.** (Traduction française de Dupont). Paris, 1877.

OUVRAGES SPÉCIAUX SUR LA ROUMANIE

- ALEXIANU G. — **Droit Constitutionnel.** Bucarest, 1926.
- DIMITRIU C. — **L'Enquête électorale et une étude sur le développement du régime électoral en Roumanie.** Bucarest, 1914.

- DISSESCU. C. — **Traité de Droit Constitutionnel**. Bucarest, 1912.
- DRAGHICESCU D. — **La Réforme électorale**. Discours au Sénat roumain ; séance du 15 Décembre 1925.
- LASCAROV A. et IONESCU S. — **La Constitution de Roumanie de 1923, adnotée avec les débats parlementaires et jurisprudences**. Bucarest, 1925.
- LA SECTION D'ETUDES DU PARTI PAYSAN. — **L'Avant projet de constitution du parti paysan, avec un exposé de motifs de C. Stere**. Bucarest, 1922.
- L'INSTITUT SOCIAL ROUMAIN. — **La nouvelle constitution de Roumanie et les nouvelles constitutions européennes**. 23 conférences publiques. Bucarest, 1923.
- LA BIBLIOTHEQUE DES LOIS USUELLES ADNOTÉES. — **La loi électorale de 1926, et les rapports à la Chambre des députés et au Sénat avec l'exposé de motifs de M. I.-I.-C. Bratianu, Ministre de l'Intérieur**. Bucarest, 1926.
- LE JOURNAL OFFICIEL (Monitorul oficial). — **Débats parlementaires : Sur la constitution roumaine de 1923**. 15 Février, 1^{er} Avril 1923 ; **Sur la loi électorale de 1926**. 25-28 Mars ; 5-7 Juin ; 15-17 Juin, 1926.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
CHAPITRE 1 ^{er} :	
Le Suffrage censitaire	11
§ 1. — L'Histoire de la représentation Nationale avant 1866	11
§ 2. — Le système censitaire de la Constitution de 1866-1917	19
CHAPITRE II :	
Le Suffrage universel	33
§ 1. — Les garanties du suffrage universel	37
Section A. — Les incapacités électorales	37
« B. — Les listes électorales	40
« C. — Le Vote obligatoire	43
« D. — Le vote secret	47
§ 2. — Une réforme souhaitable : le vote des femmes ..	50
CHAPITRE III :	
La Représentation des Minorités	57
§ 1. — L'application et le mécanisme de la représentation proportionnelle pour la Chambre des Députés (Le Décret Loi du 19 Nov. 1918)	69
Section A. — Le panachage	71
« B. — Le système d'Hondt	72
§ 2. — Le mécanisme de la représentation de la minorité organisé par la loi électorale du 27 Mars 1926 pour les élections à la Chambre des Députés ..	79
Section A. — L'organisation des bureaux électoraux et de la Commission centrale électorale ..	83
« B. — Présentation des Candidats	87
« C. — Le mode de votation	90
« D. — La répartition des sièges entre les <u>groupements politiques</u>	92

« E. — La répartition des sièges attribués à chacun des groupements politiques par circonscription et la répartition des sièges entre les candidats	97
« F. — L'application de la représentation de la minorité aux élections du 25 Mai 1925 ..	102
Tableau du résultat des élections du 25 Mai 1926 à la Chambre des Députés	106
Section G. — La représentation de la minorité et la liberté de l'élection	107
§ 3. — Les résultats de la représentation de la minorité et les objections qu'elle a soulevées	110
Section A. — Résultats produits sur les partis et sur la composition de la Chambre	110
« B. — Objections au système actuel de la minorité	116
§ 4. — La vérification des titres	125
CHAPITRE IV :	
L'organisation et les différents modes d'élection au Sénat	
§ 1. — L'élection du Sénat par le suffrage restreint ..	129
§ 2. — L'élection d'une partie du Sénat par les corps élus	
Section A. — Par les conseils communaux	133
« B. — Par les conseils départementaux	140
§ 3. — La représentation de groupements professionnels au Sénat	141
Section A. — Les Chambres d'Agriculture	147
« B. — Les Chambres de commerce et d'industrie	148
« C. — Les Chambres de travail	151
§ 4. — Les sénateurs des Universités	155
§ 5. — Les sénateurs de droit	157
§ 6. — Les conditions de l'éligibilité	167
Vue d'ensemble sur le Sénat	174
Conclusions	179
Bibliographie	185

